

ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466



Revista de Informação Legislativa

Brasília – DF

volume 61

242

p. 1-234

abril a junho de 2024

SENADO FEDERAL



Quadro de despesas de médio prazo: instrumento útil para qualificar gastos públicos em contexto de forte restrição derivada de ajuste fiscal

Medium-term expenditure framework: useful tool
for qualifying public spending in a context of strong
restrictions resulting from fiscal adjustment

Julia Alves Marinho Rodrigues¹

Dayson Pereira Bezerra de Almeida²

Gustavo Fossati³

Resumo

A anualidade do ciclo orçamentário (“curto-prazismo”) leva à tomada de decisões sobre gastos públicos facilmente acometidas por “miopia alocativa”, quando não há a devida consciência dos seus impactos no equilíbrio fiscal e na realização das metas relativas a políticas públicas. O processo orçamentário brasileiro continua vinculado à dinâmica paroquialista de alocação de recursos públicos. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda que o problema seja enfrentado sob uma abordagem comum denominada *medium-term expenditure framework* (MTEF) – ou *quadro de despesas de médio prazo* (QDMP) –, objeto deste estudo. O artigo descreve o que é o QDMP e o seu valor para os processos de planejamento e orçamento. Expõe um panorama da experiência

1 Julia Alves Marinho Rodrigues é mestra em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; graduada em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; consultora legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil; professora do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF, Brasil. E-mail: jurodrigues.apo@gmail.com

2 Dayson Pereira Bezerra de Almeida é mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; especialista em Orçamento Público pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, Brasil; graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, Brasil; consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, Brasil. E-mail: daysoncf@hotmail.com

3 Gustavo Fossati é doutor em Direito Tributário pela Universidade de Münster, Münster, Alemanha; mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, Brasil; especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; graduado em Direito pela PUC-RS, Porto Alegre, RS, Brasil; professor dos programas de graduação e pós-graduação em Direito da Regulação da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; advogado. E-mail: gustavo.fossati@fgv.br

internacional em QDMP e examina o planejamento plurianual do gasto público de quatro países: Alemanha, França, EUA e Brasil. A última seção do desenvolvimento identifica os potenciais benefícios da adoção do QDMP pelo Brasil.

Palavras-chave: processo orçamentário; gastos públicos; “miopia alocativa”; quadro de despesas de médio prazo; Direito Comparado.

Abstract

The annuality of the budget cycle (“short-termism”) leads to the making of public spending decisions, which can easily be affected by “allocative myopia”, when there is no due awareness of their impacts on fiscal balance and the achievement of goals related to public policies. The Brazilian budget process continues to be linked to parochialist dynamics of public resource allocation. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) recommends that this problem be addressed under a common approach, called the *medium-term expenditure framework* (MTEF), which is the subject of this article. The paper describes what the MTEF is and its value for the planning and budgeting processes. It presents an overview of the international experience in MTEF and examines the multi-annual planning of public spending in four countries: Germany, France, USA and Brazil. The last section of the development identifies the potential benefits of adopting the MTEF by Brazil.

Keywords: budget process; public spending; “allocative myopia”; medium-term expenditure framework; Comparative Law.

Recebido em 15/9/23

Aprovado em 9/1/24

Como citar este artigo: ABNT⁴ e APA⁵

4 RODRIGUES, Julia Alves Marinho; ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de; FOSSATI, Gustavo. Quadro de despesas de médio prazo: instrumento útil para qualificar gastos públicos em contexto de forte restrição derivada de ajuste fiscal. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 242, p. 141-158, abr./jun. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p141

5 Rodrigues, J. A. M., Almeida, D. P. B. de, & Fossati, G. (2024). Quadro de despesas de médio prazo: instrumento útil para qualificar gastos públicos em contexto de forte restrição derivada de ajuste fiscal. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 61(242), 141-158. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p141

1 Introdução

É recorrente a crítica de que o orçamento público brasileiro é dominado pelo “curto-prazismo”. Como o ciclo orçamentário é anual, decisões de gastos podem ser facilmente acometidas por “miopia alocativa”, quando se autorizam despesas sem a necessária consciência dos seus impactos no equilíbrio fiscal e no alcance dos resultados de políticas públicas.

Isso sugere que o processo orçamentário deva ser articulado com alguma lógica de planejamento plurianual, uma preocupação que não é nova, pois há um instituto pertinente – o *Plano plurianual* (PPA) –, que na prática ainda não se provou capaz de lidar com aquele problema. Como o processo orçamentário continua fortemente condicionado pela lógica do curto prazo, agravada pela dinâmica paroquialista de alocação dos recursos públicos, é conveniente investigar como outros Estados têm atuado para superar essa miopia orçamentária. No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶, o problema tem sido enfrentado sob uma abordagem conhecida como *medium-term expenditure framework* (MTEF) – aqui traduzido como *quadro de despesas de médio prazo* (QDMP) –, foco deste artigo.

Para a análise, optou-se por avaliar dois pares de países: a Alemanha e a França, que utilizam esse instrumento, e o Brasil e os EUA, que não o adotam. A escolha dos primeiros justifica-se por serem referências jurídicas que influenciaram o arcabouço orçamentário definido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB); e a escolha dos EUA ao lado do Brasil, por serem democracias presidencialistas onde o orçamento público é exposto a pressões paroquialistas. Com isso busca-se identificar potenciais benefícios da adoção do QDMP, desde que observadas as especificidades do País.

Para cumprir esse objetivo, o desenvolvimento do artigo assim se estrutura: a seção 2 descreve o QDMP; a seção 3 examina o seu valor para os processos de planejamento orçamentário; a seção 4 apresenta a experiência internacional em QDMP, com suas diferentes abordagens; esteada nesses elementos, a seção 5 analisa a aplicação do QDMP na Alemanha e na França, assim como a situação do Brasil e dos EUA quanto ao planejamento plurianual do gasto público; e, em caráter não exaustivo, a seção 6 identifica os potenciais benefícios da adoção do QDMP. Por fim, apresentam-se as principais conclusões do estudo.

2 O que é o QDMP?

Na sucinta definição da OCDE, o QDMP é uma “abordagem estruturada para integrar a política fiscal e o orçamento num horizonte plurianual” (OECD, 2019a, p. 53, tradução nossa).

Ele não implica alteração além de um ano da vigência dos créditos orçamentários. Sob o seu enfoque, o orçamento anual passa a ser ancorado em *cenários fiscais de médio prazo* (CFMP)

⁶ A OCDE – ou OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – é composta atualmente [2024] por 38 países.

solidamente construídos, nos quais se define a trajetória esperada para a dívida pública e o volume de despesas compatível com essa trajetória. Com isso, gerencia-se o espaço fiscal disponível para alocações de recursos públicos com perspectiva temporal de médio prazo. Para alcançar esse propósito, o QDMP requer a função de coordenação *top-down* (de cima para baixo) exercida pelo núcleo decisório do Poder Executivo.

São elucidativos do processo operacional básico do QDMP estes excertos da obra de Fortis e Gasparini (2020, p. 133-134):

A etapa *top-down* é geralmente associada à fase fiscal, que é preparada de forma centralizada pelas autoridades orçamentárias. Costuma ser conduzida pelo Ministério das Finanças (em consonância com outras instâncias decisórias do governo, como o Gabinete Presidencial). Com base nas projeções fiscais de médio prazo, são estabelecidos tetos de gastos plurianuais que deverão ser respeitados pelos órgãos setoriais. [...] Além das projeções fiscais, há usualmente aferição da linha de base (*baseline*) dos gastos públicos, ou seja, o montante de recursos necessários para financiar as políticas em andamento. Esse cálculo permite identificar também se há espaço fiscal excedente capaz de viabilizar o financiamento de políticas novas. Essa distinção é crucial para o êxito da plurianualidade orçamentária.

3 Qual o valor agregado do QDMP?

A dilatação do horizonte temporal do processo orçamentário promovida pelo QDMP confere maior qualidade e realismo fiscal às decisões alocativas, pois a deliberação antecipada sobre o uso do espaço fiscal futuro aprimora a qualificação do gasto público e aumenta a previsibilidade de recursos disponíveis para projetos de duração plurianual. Corroboram tal entendimento estes excertos de documentos de referência do Banco Mundial e da OCDE:

[Q]uando o governo se compromete com a disciplina fiscal, torna-se mais provável que as novas necessidades de gastos sejam atendidas por meio da *realocação de gastos* do que pelo fornecimento de financiamento adicional. Finalmente, tanto a disciplina fiscal quanto a eficiência do gasto criam *espaço fiscal* que pode suportar gastos produtivos em infraestrutura econômica e social, bem como em outras *áreas de alta prioridade* (World Bank, 2013, p. 8, tradução nossa, grifos nossos).

Os QDMP podem melhorar a efetividade dos gastos públicos ao alinhá-los às *prioridades nacionais*. [...] Por fim, os QDMP podem facilitar o planejamento e financiamento de políticas públicas plurianuais que exigem um horizonte de tempo estendido para implementação, como grandes investimentos, novos programas e reestruturações organizacionais (OECD, 2019a, p. 53, tradução nossa, grifo nosso).

Para o Banco Mundial, sob o QDMP a gestão antecipada do espaço fiscal futuro é decisiva também para desenvolver a antevisão estratégica do Estado perante os desafios do desenvolvimento sustentável, como o envelhecimento populacional e a mudança climática (World Bank, 2013).

4 Experiência internacional e diferentes abordagens de QDMP

Levantamento concluído pela OCDE em 2019 indica que, dentre os 35 países-membros examinados, apenas a Bélgica, o México e a Noruega não adotam o QDMP (OECD, 2019a). Segundo a mesma pesquisa, o QDMP materializa-se de diferentes formas nos países usuários do instrumento. Seu horizonte temporal varia de 3 a 5 anos e, na maioria das vezes, o QDMP é anualmente reprojeto sob a sistemática de *rolling basis* (base rolante). Por sua vez, a aprovação do QDMP não depende necessariamente de aprovação legislativa; em apenas 13 dos países pesquisados, ele é debatido e aprovado pelo parlamento (OECD, 2019a).

De maior alcance global, porém menos recente, é a pesquisa publicada pelo Banco Mundial em 2013, a *Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks*⁷, a qual registra que em 2008 havia 132 países usuários do QDMP. A expressiva variedade de abordagens observadas culminou na construção de uma tipologia em que o gênero MTEF passou a englobar três diferentes espécies: (i) o *medium-term fiscal framework* (MTFF); (ii) o *medium-term budget framework* (MTBF); e (iii) o *medium-term performance framework* (MTPF) (World Bank, 2013).

No MTFF, o estágio mais básico e predominantemente *top-down*, são definidos tetos plurianuais de despesas para órgãos setoriais (“envelopes setoriais”) como base para elaborarem os seus orçamentos. Por sua vez, no MTBF, simultaneamente *top-down* e *bottom-up* (de baixo para cima), adiciona-se a identificação ascendente das necessidades de recursos dos órgãos setoriais, que se reconciliam com seus tetos plurianuais. Por fim, o MTPF complementa o MTBF com ênfase nos resultados governamentais efetivos e na mensuração e avaliação de desempenho do gasto público (World Bank, 2013). Depreende-se dessa tipologia que o QDMP não se resume a instrumento de disciplina fiscal, especialmente em sua variante MTPF, a mais avançada. Nesse caso, o planejamento fiscal dialoga com a abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*)⁸, tal como ocorre na Austrália e na Coreia do Sul (World Bank, 2013).

Previsões plurianuais de despesas orçamentárias não esgotam por si só o conceito de QDMP; se assim fosse, como advertem Pares e Valle (2006), o QDMP estaria limitado à projeção

⁷ Além do orçamento anual, há a experiência global com quadros de despesas de médio prazo.

⁸ A OCDE define a *performance budgeting* como o “uso sistemático de informações de desempenho para subsidiar as decisões orçamentárias, seja como subsídio direto para decisões alocativas, seja como informações contextuais para informar o planejamento orçamentário e incutir maior transparência e *accountability* em todo o processo orçamentário, fornecendo informações aos legisladores e ao público sobre os propósitos dos gastos e os resultados alcançados” (OECD, 2019b, p. 9, tradução nossa, grifo nosso).

do *status quo*, o que seria especialmente preocupante para os Estados em desenvolvimento, que requerem melhorias mais acentuadas em suas condições socioeconômicas. Semelhante situação pode ser evitada com a conexão do QDMP à atividade prioritariamente de planejamento governamental. Isso ocorre em 28 países da OCDE, que reconhecem seus órgãos centrais de orçamento como agentes promotores do alinhamento do QDMP ao planejamento estratégico. Além disso, 14 membros da OCDE informam seus modelos de QDMP associando planos a prioridades de médio prazo e a alocações orçamentárias (OECD, 2019a).

5 A aplicação do QDMP e de abordagens de plurianualidade nos países selecionados

Analisa-se nesta seção a aplicação do QDMP na Alemanha e na França, para depois se examinar como a plurianualidade orçamentária é tratada no Brasil e nos EUA.

5.1 Alemanha

Na Alemanha, o QDMP⁹ apresenta peculiaridades em relação às de outros membros da OCDE e é previsto em duas leis específicas (Tappe; Wernsmann, 2019, p. 128).

O QDMP ancora-se na *Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder*¹⁰ (ou *Haushaltsgrundsätzegesetz*¹¹ (HGr)), mais precisamente no seu § 50¹²:

§ 50 – Procedimentos de planejamento financeiro

9 O QDMP na Alemanha denomina-se *Mittelfristige Finanzplanung* (Plano financeiro de médio prazo).

10 *Lei sobre os princípios do Direito Orçamentário da União e dos Estados*.

11 *Lei dos princípios orçamentários*.

12 “Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) [...] § 50 Verfahren bei der Finanzplanung (1) Bund und Länder legen ihrer Haushaltswirtschaft je für sich eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde (§ 9 Abs. 1 und § 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 - Bundesgesetzbl. I S. 582 -). (2) Das erste Planungsjahr der Finanzplanung ist das laufende Haushaltsjahr. (3) Der Finanzplan (§ 9 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft) ist den gesetzgebenden Körperschaften spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen. Die gesetzgebenden Körperschaften können die Vorlage von Alternativrechnungen verlangen. (4) Im Finanzplan sind die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen. (5) Den gesetzgebenden Körperschaften sind die auf der Grundlage der Finanzplanung überarbeiteten mehrjährigen Investitionsprogramme (§ 10 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft) vorzulegen. (6) Die Planung nach § 11 Satz 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ist für Investitionsvorhaben des dritten Planungsjahres in ausreichendem Umfang so vorzubereiten, daß mit ihrer Durchführung kurzfristig begonnen werden kann. (7) Die Regierung soll rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern” (Deutschland, [2017]).

(1) Os governos federal e estadual baseiam sua gestão orçamentária em um plano financeiro de cinco anos (§ 9 (1) e § 14 da *Lei de promoção da estabilidade e do crescimento da economia*, de 8 de junho de 1967 - *Diário Oficial da União* I, p. 582).

(2) O primeiro ano de planejamento do planejamento financeiro é o ano financeiro atual.

(3) O plano financeiro (artigo 9º, inc. 2, n. 2 da Lei de Promoção da Estabilidade e do Crescimento Econômico) deve ser submetido aos órgãos legislativos o mais tardar no âmbito do projeto de lei do orçamento para o exercício seguinte. Os órgãos legislativos podem exigir a apresentação de cálculos alternativos.

(4) As prioridades de investimento previstas devem ser explicadas e justificadas no plano financeiro.

(5) Os programas plurianuais de investimento revisados com base no plano financeiro (§ 10 da Lei de Promoção da Estabilidade e do Crescimento Econômico) devem ser submetidos aos órgãos legislativos.

(6) O planejamento de acordo com o § 11, inc. 1 da Lei de Promoção da Estabilidade e Crescimento Econômico deve ser suficientemente preparado para projetos de investimento do terceiro ano de planejamento que, com a sua execução, possa ser iniciado a curto prazo.

(7) O governo deve encontrar tempestivamente medidas apropriadas que sejam necessárias de acordo com o planejamento financeiro, para assegurar um desenvolvimento ordenado do orçamento, considerando o provável desempenho econômico global nos anos de planejamento individuais (Deutschland, [2017], tradução nossa).

E também na *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* (StabG)¹³, especificamente no § 9¹⁴:

§ 9

(1) O orçamento federal deve ser baseado num plano financeiro de cinco anos. Nele, a extensão e a composição das despesas previsíveis e as possibilidades de cobertura devem ser apresentadas em suas inter-relações com o desenvolvimento presumível da capacidade de desempenho econômico global, eventualmente por meio de cálculos alternativos.

(2) O plano financeiro deve ser elaborado e motivado pelo Ministério Federal das Finanças. É decidido pelo governo federal e submetido ao Bundestag e ao Bundesrat.

¹³ *Lei de promoção da estabilidade e do crescimento da economia*.

¹⁴ “§ 9 (1) Der Haushaltswirtschaft des Bundes ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen. (2) Der Finanzplan ist vom Bundesministerium der Finanzen aufzustellen und zu begründen. Er wird von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat vorgelegt. (3) Der Finanzplan ist jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen” (Deutschland, [2015b]).

(3) O plano financeiro deve ser ajustado e continuado anualmente de acordo com o desenvolvimento (Deutschland, [2015b], tradução nossa).

O dispositivo determina que o *Finanzplanung*¹⁵ seja elaborado e fundamentado pelo Bundesfinanzministerium (BFM)¹⁶, decidido pelo governo federal e submetido ao Bundestag e ao Bundesrat¹⁷. Contudo, é enviado ao Parlamento apenas a título de informação, não para ser decidido por ele. O *Finanzplanung* não é vinculante, diversamente do que ocorre em outros países.

Os primeiros anos são elaborados com base num prognóstico econômico global, levando-se em conta o desenvolvimento de determinados componentes conjunturais (Leibinger; Müller; Züll, 2021, p. 88). Contrariamente, não se consideram oscilações conjunturais para os últimos três anos, porque essa projeção de objetivos, livres da conjuntura, atua de forma estabilizadora sobre a economia privada e simultaneamente deve contribuir para uma constância da política financeira. Futuras elevações de preços e seus efeitos sobre as receitas e as despesas do Estado não são consideradas no planejamento financeiro, o que parece sustentável em vista das tradicionalmente reduzidas taxas de elevação de preços na Alemanha.

O planejamento financeiro segue a sistemática do plano orçamentário. A Administração Pública elabora os dados do planejamento de médio prazo para cada um dos cerca de 6.400 títulos - 1.158 títulos de receitas e 5.255 títulos de despesas, no plano orçamentário de 2021 (Leibinger; Müller; Züll, 2021, p. 88). O plano financeiro é publicado apenas sob uma forma agregada, na qual se apresentam as despesas em cerca de 40 blocos, reunidas com base em aspectos essencialmente funcionais.

Além do *Finanzplanung*, o BFM elabora como instrumento de análise um relatório sobre os efeitos do envelhecimento da população e o desenvolvimento de longo prazo das finanças públicas, o *Tragfähigkeitbericht*¹⁸ (Deutschland, 2015a, p. 40). Desde 2005, o BMF tem produzido esse relatório específico acerca da sustentabilidade das finanças públicas para divisar tanto os desafios presentes e de médio prazo (formados no período do plano financeiro) quanto os riscos político-financeiros de longo prazo, em especial os resultantes das transformações demográficas.

Componentes essenciais do relatório são os cálculos de sustentabilidade (realizados por cientistas externos) que projetam o desenvolvimento das finanças públicas até 2060, o que pressupõe a continuidade da situação jurídica inicial. Com isso, demonstra-se a possível necessidade de ajustes no instrumento de advertência antecipada. Projetam-se no relatório

¹⁵ Plano financeiro.

¹⁶ Ministério Federal das Finanças.

¹⁷ No sistema parlamentar alemão, a Assembleia Federal Alemã (Deutscher Bundestag) e o Conselho Federal (Bundesrat) correspondem apenas *grosso modo* à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

¹⁸ Relatório de sustentabilidade.

especialmente as despesas públicas com previdência, saúde e invalidez, desemprego, educação e família – portanto, em setores que de modo previsível serão afetados de forma diferenciada pelo desenvolvimento demográfico; a estrutura etária da população residente pode ser descrita por décadas com elevado grau de precisão¹⁹. Também levam em consideração os cálculos de incerteza acerca dos desenvolvimentos futuros na forma de variantes alternativas, que também identificam parâmetros com papel significativo na garantia de finanças sustentáveis no longo prazo numa conjuntura de transformações demográficas²⁰.

Desde 2015, o governo federal da Alemanha tem complementado o processo *top-down* de elaboração do orçamento federal com análises orçamentárias anuais sobre as receitas e as despesas relativas a temáticas selecionadas de forma criteriosa (Deutschland, 2023). Com as chamadas *spending reviews* (revisões periódicas de gastos) compõe-se um orçamento mais vivamente orientado em termos de conteúdo, que torna mais eficaz a destinação dos recursos orçamentários disponíveis. Elas servem para aperfeiçoar a estrutura orçamentária federal, a fim de (re)priorizar ou abrir espaço fiscal para a tomada de novas medidas no âmbito de determinadas políticas públicas.

As revisões de gastos são uma tarefa conjunta do BMF e dos ministérios competentes ligados à matéria orçamentária, e sua estrutura organizacional tem dois estágios. Um comitê gestor em nível de secretaria de Estado controla o processo, estabelece um grupo de trabalho e determina a ordem de serviço. Representantes do BMF e dos ministérios responsáveis trabalham no mesmo grupo, que pode ser apoiado profissionalmente por convidados – por exemplo, o Tribunal de Contas da União, além de cientistas ou outros especialistas.

No primeiro ciclo de revisão (2015-2016), para colher experiências com o instrumento, dois programas de financiamento menores e estritamente limitados (trânsito combinado e MobiPro-EU) foram considerados em conjunto com os entes envolvidos – o Ministério Federal para Digitalização e Transportes (BMDV) e o Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais (BMAS). No ciclo de revisão atual (2021-2022), ainda em andamento, o Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção à Natureza, Segurança Nuclear e Proteção ao Consumidor (BMUV) e o Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) estão analisando as opções para vincular as metas de sustentabilidade ao orçamento federal.

Os grupos de trabalho podem concentrar-se nos efeitos reais dos recursos financeiros utilizados, sem restrições do ponto de vista técnico. O instrumento de revisão de gastos provou seu valor e está firmemente estabelecido no processo interno de elaboração do

¹⁹ No caso alemão, em vista das baixas taxas de natalidade e a crescente expectativa de vida, é previsível uma população na média mais velha e numericamente decrescente.

²⁰ “Método de cálculo no relatório de sustentabilidade: 1. Elaboração dos cenários de fundo. Projeção do desenvolvimento populacional, do desenvolvimento do mercado de trabalho e do desenvolvimento econômico geral; 2. Projeção das despesas e receitas públicas. Projeção separada de espécies individualizadas de despesas dependentes da idade, atualização das demais pressuposições e receitas; 3. Atualização da situação orçamentária da Administração Pública. Apuração dos déficits ou excedentes anuais de financiamento, atualização do estado da dívida” (Deutschland, 2015a, p. 42, tradução nossa).

orçamento do governo como importante contribuição para aprimorar a orientação de impacto no orçamento federal (Deutschland, 2023).

5.2 França

Um instrumento equivalente ao QDMP foi instituído na França pela revisão constitucional de 2008, quando o art. 34 da Constituição passou a prever as chamadas *lois de programmation des finances publiques* (LPPF)²¹, que definem “as orientações plurianuais das finanças públicas” e que devem fazer parte “do objetivo de equilibrar as contas das administrações públicas” (France, [2009], tradução nossa). Essas leis de programação abrangem um período mínimo de três anos e devem (France, 2022a): i) especificar o objetivo de médio prazo, sob a forma de uma previsão de saldo estrutural para o conjunto das contas das administrações públicas; ii) definir a trajetória plurianual a ser atingida e as modalidades do mecanismo de correção a serem implantados em caso de desvio significativo da trajetória do saldo estrutural; e iii) fixar o montante máximo dos créditos e das deduções às receitas do orçamento, bem como os limites dos créditos atribuídos às missões do orçamento geral do Estado.

Essas leis de programação plurianual mudaram profundamente a fase de preparação do orçamento, pois levam em consideração não mais apenas um ano, mas cada um dos três anos do período. O orçamento plurianual serve de base para os projetos de lei de finanças dos anos seguintes, que continuam a ser anualmente apresentados e examinados (France, [2021])²².

A principal consequência na preparação da lei de finanças é o fato de o orçamento plurianual prever a programação dos gastos do Estado ao longo de três anos, seja por meio de um teto de gastos geral, seja mediante tetos por missão (ou por certas políticas públicas). Para cada um dos anos do programa, os projetos de lei de finanças são preparados e apresentados ao Parlamento²³ conforme os tetos estabelecidos no orçamento de três anos. Desse modo, a preparação da proposta de lei de finanças segue um procedimento diferente a depender do ano em questão (France, [2021]).

²¹ *Lois de programmation des finances publiques*.

²² O orçamento plurianual é apresentado no debate de orientação das finanças públicas e integrado na LPPF, que permite assegurar o controle das despesas do Estado definidas para três anos. No início do ano, nas reuniões técnicas entre a direção de orçamento e os ministérios gestores define-se a evolução das despesas, com base na qual a direção de orçamento conduz um exercício de programação de médio prazo ao longo do período. Na sequência das conferências de orçamento realizadas entre a direção do orçamento e os ministérios gestores, reuniões entre cada um dos ministros e o ministro responsável pelo orçamento permitem identificar pontos de concordância; as questões não acordadas são arbitradas ao nível do primeiro-ministro. O conjunto dos tetos plurianuais de crédito e de emprego assim decidido para o período reflete-se finalmente nas cartas de tetos, enviadas em meados de julho a cada ministro.

²³ No sistema bicameral do Parlamento (Parlement français), a câmara alta é o Sénat, que partilha o Poder Legislativo com a Assemblée nationale. Ambos desempenham papéis equivalentes aos do Senado e da Câmara dos Deputados no Congresso Nacional.

Para o primeiro ano, os limites máximos de despesas fixados para as missões e a reparação das dotações por programa são os previstos na lei de finanças inicial para o exercício em questão e, por conseguinte, são definitivos (France, [2021]). Para o segundo ano, os limites máximos das despesas para a missão não são passíveis de revisão, mas podem ser revistos em casos excepcionais; contudo, a distribuição dos créditos entre os programas de uma missão, prevista durante a preparação do orçamento trienal, só pode ser revista de acordo com o limite máximo da missão (France, [2021]). Para o último ano, os créditos por missão podem estar sujeitos a ajustes adicionais; portanto, esse terceiro ano “revisado” de programação está na origem do orçamento plurianual que cobrirá os três anos seguintes (France, [2021]).

Todavia, segundo Wasserman (2016, p. 85-88), quando comparada às normas propriamente de finanças, a LPPF é um documento de estatura jurídica frágil, pois não pode limitar os poderes do Executivo ou do Parlamento no processo de elaboração e aprovação do orçamento público anual – entendimento corroborado pelo Conseil constitutionnel²⁴ em decisão de 13/12/2012 sobre a LOLF:

Considerando que as orientações plurianuais assim definidas pela lei de programação das finanças públicas não têm por efeito prejudicar a liberdade de apreciação e adaptação do Governo, conforme o artigo 20 da Constituição na determinação e condução da política da Nação; que elas não têm por efeito atentar contra as prerrogativas do Parlamento durante o exame e votação de projetos de lei de finanças e projetos de lei de financiamento da previdência social ou qualquer outro projeto ou lei (France, 2022a, tradução nossa).

Ao mesmo tempo, a LPPF tem enorme relevância no quadro de normas referentes ao processo orçamentário: é um texto que, além de depender de aprovação pela Assemblée nationale, informa à União Europeia sobre os compromissos financeiros de médio prazo assumidos pelo governo francês.

O atual *status* da LPPF entre as normas de finanças públicas francesas é resultado do *Tratado sobre estabilidade, coordenação e governança* (ou *Pacto fiscal europeu*) – pelo qual os membros da União Europeia se comprometeram a adotar um conjunto de regras visando à disciplina fiscal, à coordenação das políticas econômicas e à melhoria da governança na Zona do Euro. Ao incorporar o tratado a seu ordenamento jurídico em 2012, a França aprovou uma nova lei de governança orçamentária, a *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*²⁵ (LOPGFP), que, entre outras medidas, elevou o equilíbrio estrutural das contas públicas a um dos objetivos perseguidos pela Administração Pública.

²⁴ O Conseil constitutionnel (Conselho Constitucional) tem características peculiares que não o tornam um exato correspondente do Supremo Tribunal Federal ou da Suprema Corte norte-americana.

²⁵ *Lei orgânica relativa à programação e à governança das finanças públicas*.

A LOPGFP imprimiu algumas inovações no processo orçamentário (France, [2022b]). Confiou à LPFP a missão de definir as orientações gerais das finanças públicas e de efetivar a “regra de ouro” introduzida pelo *Pacto fiscal europeu*, por meio da qual se institui um objetivo para o déficit estrutural (ou seja, o saldo efetivo corrigido por variações conjunturais e por medidas temporárias), que não pode ultrapassar 0,5% do PIB.

Em segundo lugar, ela criou o Haut Conseil des finances publiques (HCFP)²⁶, órgão independente e com estrutura paritária, composto por um presidente e outros dez membros: o diretor do Insee²⁷, quatro magistrados da Chambre des comptes²⁸ e outros quatro membros indicados pelos presidentes da Assemblée nationale e do Sénat, pelos presidentes das comissões de finanças de cada casa parlamentar e pelo presidente do Conseil économique, social et environnemental²⁹. A cada 30 meses, o HCFP deve renovar metade dos seus membros, à exceção do presidente da Chambre des comptes e do diretor do Insee (France, [2022b]).

O HCFP assumiu as competências de: i) acompanhar e avaliar as previsões macroeconômicas apresentadas pelo governo que justificam sua condução do orçamento público; ii) supervisionar a adequação das contas públicas aos compromissos assumidos perante a União Europeia; e iii) requisitar ao Executivo toda espécie de informação referente à condução das finanças públicas, às estatísticas públicas e às previsões econômicas (France, [2022b]).

Uma das últimas inovações da LOPGFP foi a instituição de um mecanismo de correção de desvios significativos entre a execução orçamentária do ano corrente e a trajetória da dívida pública prevista na *Loi de règlement du budget* (LPFP)³⁰. Nessa eventualidade, ficou a cargo do Executivo apresentar justificativas para a existência do desvio e propor medidas de correção tanto no curso dos debates sobre a LPFP quanto durante a elaboração do projeto orçamentário do ano seguinte. Qualquer que seja o caso, as ações tomadas pelo Executivo devem ser capazes de ajustar a trajetória da dívida estrutural em no máximo dois anos, a contar da verificação do desvio na trajetória da dívida pública. Porém, em circunstâncias excepcionais que justifiquem o desvio verificado, tal como uma recessão econômica severa, as medidas de correção podem ser momentaneamente afastadas.

Em síntese: por força dessas normas, a LPFP passou a cumprir a função de texto de orientação sobre o estado das finanças públicas e sobre a trajetória dos saldos efetivo e estrutural – isto é, o saldo efetivo corrigido por variações conjunturais e por medidas pontuais e temporárias –, conforme dispõe o regulamento europeu.

²⁶ Conselho Superior de Finanças Públicas.

²⁷ O Institut national de la statistique et des études économiques (Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos), mais conhecido como Insee, tem atribuições similares às do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

²⁸ Tribunal de Contas.

²⁹ Conselho Econômico, Social e Ambiental.

³⁰ *Lei de programação das finanças públicas*.

5.3 EUA

O orçamento público norte-americano também é de vigência anual, mas o exercício financeiro inicia-se em outubro e encerra-se em setembro do ano seguinte.

Embora não haja um arcabouço típico de QDMP no país, ao menos seu orçamento federal é acompanhado de estimativas plurianuais para um horizonte de 10 anos, apresentadas como informações suplementares ao orçamento anual. O orçamento para o ano fiscal de 2022, por exemplo, foi acompanhado de projeções (United States, 2022) até 2031.

Esse esforço de antever além de um ano ocorre já durante a elaboração dos orçamentos no Poder Legislativo, quando os *budget committees* (comitês de orçamento) das duas casas do Congresso³¹ elaboram uma *budget resolution* (resolução orçamentária) para definir os grandes números do orçamento a ser aprovado, por agregados fiscais de receitas e despesas, desdobradas por área setorial. A *budget resolution* abrange tanto o exercício financeiro ao qual o orçamento se refere quanto os quatro exercícios seguintes. Na prática mais recente, porém, esse horizonte foi alargado para cobrir o período de 10 anos (Saturno, 2023).

Constata-se, pois, que nos EUA há mecanismos de gestão fiscal plurianual, articulados com o processo orçamentário federal, mas não existe um marco legal definido para esse fim; a *budget resolution* não tem *status* legal, pois é apenas uma norma congressual de efeitos internos para direcionar o processo legislativo orçamentário.

5.4 Brasil

O processo orçamentário brasileiro não é dotado de uma estrutura típica de QDMP (Spilimbergo; Srinivasan, 2018; Fortis; Gasparini, 2020; Maciel; Araújo, 2021; Tollini, 2020), mas o arcabouço jurídico nacional contém vetores de plurianualidade.

O primeiro deles está na própria CRFB (Brasil, [2023a], art. 165, § 1º), que atribui ao PPA – instrumento de médio prazo – a missão de definir diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital e programas de duração continuada. Desse modo, o PPA apresenta-se como candidato natural ao papel de QDMP (Bittencourt, 2018); na prática, porém, isso nunca aconteceu tampouco se criou uma cultura fiscal em torno dele.

Isso se explica em parte pela presença de um segundo vetor de plurianualidade, traçado pela Lei Complementar nº 101/2000 (*Lei de responsabilidade fiscal (LRF)*), que definiu a *Lei de diretrizes orçamentárias (LDO)* como lócus de decisão sobre metas fiscais plurianuais. Conforme o art. 4º, § 1º, da LRF, o projeto de LDO deve ser acompanhado de um *Anexo de metas fiscais*, em que se estabelecem metas anuais “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” (Brasil, [2023b]). Assim, a integração mais direta entre o planejamento

³¹ Como no Brasil, o Congresso norte-americano (United States Congress) é bicameral: a House of Representatives e o Senate correspondem, respectivamente, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

fiscal de médio prazo e o processo orçamentário realiza-se entre a LDO e a *Lei orçamentária anual* (LOA); contudo, mesmo nesse caso, a integração ocorre apenas superficialmente, como salienta Tollini (2020, p. 7-14):

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituiu que um Anexo de Metas Fiscais deve constar anualmente tanto no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto na LDO aprovada. Entretanto, os diversos governos federais que se sucederam desde 2000 nunca se preocuparam em elaborar de forma pertinente os cenários fiscais que constam desse Anexo. Além do horizonte temporal curto, de apenas dois exercícios financeiros subsequentes ao exercício a que a lei se refere, a tabela fiscal costumava ser apresentada em apenas cinco linhas (totais das receitas e das despesas, juros e resultados primário e nominal. [...])

Dispondo-se apenas de um cenário fiscal precário, não há no Brasil uma discussão do impacto no médio prazo das políticas públicas existentes, nem de como elas consomem espaço fiscal disponível para os anos subsequentes.

Segundo o autor, para a LDO de fato apresentar uma estrutura de QDMP, seria necessário

transformar o Anexo de Metas Fiscais da LDO em um CFMP [Cenário Fiscal de Médio Prazo] efetivo. Para tanto, o horizonte temporal da tabela fiscal teria de ser alongado, com a inclusão de mais um ou dois exercícios financeiros. Adicionalmente, teria que ser apresentada a fundamentação subjacente ao cenário fiscal, assegurando a consistência macroeconômica das projeções de médio prazo [...]. Ademais, as estimativas de evolução dos principais agregados das receitas e das despesas primárias devem ser fidedignas e capazes de distinguir o impacto futuro das atuais políticas públicas (*baseline*), de forma a identificar o espaço fiscal disponível para novas iniciativas de gastos (Tollini, 2020, p. 7-8).

Algumas modificações constitucionais mais recentes parecem dialogar com essa proposta do autor. Foi o que ocorreu, em especial, com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 102/2019, ao incluir o § 12 no art. 165 da CRFB, que criou um anexo da LDO com delineamentos semelhantes aos do QDMP:

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 (Brasil, [2023a]).

A EC nº 102/2019 também incluiu o § 14 no art. 165 da CRFB: “A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento” (Brasil, [2023a]).

6 Potenciais benefícios da adoção do QDMP pelo Brasil

O processo de formulação de planos e orçamentos calcado no QDMP compreende duas dimensões cujo fortalecimento é oportuno no contexto brasileiro: (i) o estabelecimento de limites fiscais críveis, resilientes e compatíveis com a diretriz constitucional de assegurar uma trajetória sustentável para a dívida pública (Brasil, 2021); e (ii) a alocação dos recursos disponíveis, observadas as prioridades estratégicas nacionais.

No primeiro aspecto, calha revigorar na esfera federal a credibilidade e a força normativa das regras fiscais, que experimentaram um gradual processo de falência ao longo dos anos, em decorrência de inúmeras flexibilizações, dispensas e interpretações casuístas, que esvaziaram o cerne das normas (Greggianin; Almeida; Moura; Volpe; Kronenberger, 2023). Assim, o estabelecimento de limites de despesa adotados *top-down* – com base em projeções fiscais e macroeconômicas sólidas e de longo prazo, como preceitua o QDMP – contribui para dotar de maior realismo o processo orçamentário; disso resulta maior clareza sobre os efeitos da política fiscal no equilíbrio intertemporal das contas públicas. Nesse particular, projeções fiscais de longo prazo já contribuem para qualificar a orçamentação na Alemanha e nos EUA, de modo que o Brasil também se pode beneficiar dessa prática.

Com relação à priorização alocativa, sobretudo num contexto de ajuste fiscal, é decisiva a busca da máxima efetividade no uso dos recursos públicos, de cujo processo o QDMP participa como catalisador ao incentivar a identificação de políticas prioritárias, de acordo com o direcionamento estratégico definido para o País. De fato, o QDMP viabiliza o estabelecimento de tetos setoriais para a despesa condizentes com o planejamento estratégico e contribui para o processo de priorização do gasto público (Almeida; Bijos, 2020). Aqui, o orçamento plurianual da França é caso paradigmático: a internalização do mecanismo por ela implantado tem potencial para qualificar a prática orçamentária brasileira.

7 Conclusão

Integrante da política fiscal e do processo orçamentário num horizonte plurianual, o QDMP confere maior previsibilidade aos recursos disponíveis para projetos de duração plurianual e aprimora a destinação do gasto público. Em que medida esse instrumento poderia qualificar a prática orçamentária, fortemente condicionada pela lógica de curto prazo?

Esta pesquisa buscou referência em três países (Alemanha, França e EUA) – selecionados por serem influentes no desenho jurídico ou por guardarem semelhança com o contexto

brasileiro –, para investigar como o QDMP se insere no processo orçamentário de cada um deles e quais práticas se revelam potencialmente benéficas se adaptadas à realidade brasileira.

Revelou-se que, em maior ou menor grau, naqueles países se adotam práticas condizentes com os princípios norteadores do QDMP: a Alemanha prioriza revisões periódicas de gastos (*spending reviews*), os EUA incorporam estimativas plurianuais de longo prazo ao orçamento anual e, desde 2008, a França conta com leis de programação de finanças públicas (LPFP) que definem as orientações plurianuais para o orçamento público.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro contenha vetores de plurianualidade, não se pode afirmar que o orçamento seja dotado de uma estrutura típica de QDMP. Por isso, entende-se que a sua internalização no processo orçamentário poderia contribuir para o desenho e a condução de uma política fiscal sustentável e balizar a alocação dos recursos disponíveis segundo prioridades estratégicas. Tais dividendos colhidos com a implantação do QDMP afastariam a miopia que caracteriza a orçamentação nacional.

A busca da máxima efetividade na aplicação dos recursos públicos deve figurar como diretriz permanente da Administração Pública. Este estudo contribui para o debate ao indicar que o QDMP pode ser um instrumento útil, sobretudo quando as despesas públicas experimentam forte restrição resultante da necessidade de ajuste fiscal.

Referências

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (org.). *Contas públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 393-413. (Série IDP. Linha Administração e Políticas Públicas).

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. PPA, orçamento e planejamento, segundo ato: lições aprendidas e proposta de uma rota adiante. In: SILVA, Rafael Silveira e (org.). *30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro*. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. v. 3, p. 365-403. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553745>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Raio-X [do] orçamento 2021*: autógrafo. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/raio-x-2021/raio-x-do-orcamento-2021-autografo-v-15-04-2021>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 jan. 2024.

DEUTSCHLAND. Bundesministerium der Finanzen. *Das System der öffentlichen Haushalte*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen, Aug. 2015a. Disponível em: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/Haushaltsrecht-und-Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte.pdf?__blob=publicationFile&v=7. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Bundesministerium der Finanzen. *Spending Reviews im Bundeshaushalt*. [Berlin]: Bundesministerium der Finanzen, 2023. Disponível em: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Spending_Reviews/spending-reviews_2017.html. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. *Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG)*. [Berlin]: Bundesministerium der Justiz, Bundesamt für Justiz, [2017]. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/BJNR012730969.html>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*. [Berlin]: Bundesministerium der Justiz, Bundesamt für Justiz, [2015b]. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/stabg/BJNR005820967.html>. Acesso em: 11 jan. 2024.

FORTIS, Martin; GASPARINI, Carlos Eduardo. Plurianualidade: marcos de gasto de médio prazo. In: GIMENE, Márcio (org.). *Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal*. Brasília, DF: Assecor, 2020. p. 118-157. Disponível em: <https://gimene.com.br/livro-planejamento-orcamento-e-sustentabilidade-fiscal-2020/>. Acesso em: 21 maio 2024.

FRANCE. Assemblée Nationale. *Fiche n° 53: l'examen parlementaire des lois de finances*. Paris: Assemblée Nationale, sept. 2022a. Disponível em: <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/l-examen-parlementaire-des-lois-de-finances>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. [Constitution (1958)]. *Constitution du 4 octobre 1958*. Paris: Légifrance, [2009]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. *La plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique*. Paris: Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique, [2021]. Disponível em: <https://www.budget.gouv.fr/documentation/performance-publique>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012*. Relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Paris: Légifrance, [2022b]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000026785259>. Acesso em: 11 jan. 2024.

GREGGIANIN, Eugênio (coord.); ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de; MOURA, Márcia R.; VOLPE, Ricardo A.; KRONENBERGER, Arthur. Regras e mecanismos de controle fiscal: análise comparativa das normas fiscais vigentes no país. *Câmara dos Deputados: estudo técnico*, Brasília, DF, n. 3, p. 1-45, 24 mar. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/EstudossobreregrasfiscaisnaUniao24mar2023.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

LEIBINGER, Bodo; MÜLLER, Reinhard; ZÜLL, Bernd. *Öffentliche Finanzwirtschaft*. 15. Aufl. Heidelberg: R. v. Decker, 2021.

MACIEL, Pedro Jucá; ARAÚJO, Rafael Cavalcanti. Regras fiscais no Brasil: proposta de harmonização do arcabouço fiscal de médio prazo. In: GIAMBIAGI, Fabio (org.). *O futuro do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2021. p. 15-28.

OECD. *Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019*. Paris: OECD Publishing, 2019a. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/9789264307957-en.pdf?itemId=/content/publication/9789264307957-en&mimeType=pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. *OECD good practices for performance budgeting*. Paris: OECD Publishing, 2019b. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/c90b0305-en.pdf?itemId=/content/publication/c90b0305-en&mimeType=pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1, p. 229-270. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/808>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SATURNO, James V. *A brief overview of the congressional budget process*. [Washington, DC]: Congressional Research Service, Jan. 10, 2023. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46468>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SPIILIMBERGO, Antonio; SRINIVASAN, Krishna (ed.). *Brazil: boom, bust, and the road to recovery*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484339749/9781484339749.xml>. Acesso em: 11 jan. 2024.

TAPPE, Henning; WERNSMANN, Rainer. *Öffentliches Finanzrecht*. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, 2019.

TOLLINI, Hélio M. Deslocando o foco orçamentário do curto para o médio prazo. In: GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio Marcos Hoelz (org.). *Reforma do Estado brasileiro: transformando a atuação do governo*. São Paulo: Atlas, 2020.

UNITED STATES. Office of Management and Budget. *Budget of the U.S. government: fiscal year 2022*. Washington, DC: White House, Office of Management and Budget, 2022. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/05/budget_fy22.pdf. Acesso em: 11 jan. 2024.

WASERMAN, Franck. *Les finances publiques*. 8e éd. Paris: La Documentation Française, 2016. (Découverte de la Vie Publique).

WORLD BANK. *Beyond the annual budget: global experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: World Bank, 2013. (Directions in Development. Public Sector Governance). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354601468330959258/pdf/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

Financiamento

Trabalho financiado pela Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado (RPCAP) da Fundação Getúlio Vargas.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>