

Aula 1 – Leis que Constituem o Orçamento: PPA, LDO e LOA

1. Gancho inicial

Nesta aula a gente amarra a estrutura básica do orçamento brasileiro: três leis que se conversam o tempo todo – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Se você entende esse trio, já entende metade do assunto.

2. PPA – Plano Plurianual

O PPA é o plano de médio prazo do governo, com duração de quatro anos. A Constituição diz que ele define diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, principalmente para despesas de capital e programas de duração continuada.

Diretrizes são orientações gerais para o período – o “norte” do governo. Objetivos são resultados que se deseja alcançar para enfrentar problemas identificados no diagnóstico. Metas são a forma de medir esses objetivos; podem ser qualitativas ou quantitativas e, quando possível, regionalizadas.

Pense no PPA como o seu plano de vida para 4 anos: onde você quer estar, o que quer conquistar, quanto precisa investir e que projetos são prioritários.

3. LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO conecta estratégia e execução: traduz o PPA (médio prazo) em prioridades e regras para o próximo ano, orientando a elaboração da LOA.

Ela define as metas e prioridades para o exercício seguinte, as regras da política fiscal (metas fiscais, critérios para limitação de empenho, programação financeira) e as diretrizes para elaboração da LOA.

Dois anexos são obrigatórios: o Anexo de Metas Fiscais (AMF), que mostra em um quadro de três anos a previsão de receita, despesa, resultado primário e nominal em valores correntes e constantes, e o Anexo de Riscos Fiscais (ARF), que lista os principais riscos que podem piorar as contas públicas e as providências previstas caso esses riscos se materializem.

4. LOA – Lei Orçamentária Anual

A LOA é a lei que estima as receitas e fixa as despesas para um ano. Ela transforma o PPA e a LDO em números concretos: quanto o governo pretende arrecadar e quanto está autorizado a gastar em cada área.

Dentro da LOA, temos três orçamentos: o Orçamento Fiscal (Poderes, fundos, órgãos da Administração Direta e Indireta, autarquias, fundações e estatais dependentes), o Orçamento de Investimentos das Estatais (investimentos de empresas em que o governo detém maioria do capital votante) e o Orçamento da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social).

O projeto de LOA deve vir acompanhado de um demonstrativo regionalizado do efeito de isenções, anistias, subsídios e outros benefícios sobre receitas e despesas. Isso permite ver “quem ganha o quê” com cada renúncia de receita.

5. Encadeamento entre PPA, LDO e LOA

O ciclo se dá assim: primeiro, um diagnóstico da realidade leva à definição de diretrizes, objetivos e metas no PPA. A cada ano, a LDO ajusta as prioridades e as metas fiscais. A LOA, por sua vez, materializa, para aquele ano, receitas e despesas compatíveis com o PPA e com a LDO.

Se alguém falar que “o governo está gastando sem planejamento”, a primeira pergunta é: isso está ou não está coerente com o PPA, com a LDO e com a LOA aprovados pelo Legislativo?