

Planejamento Estratégico a Longo Prazo

Prof^o Marco Antonio Santos
marcaosanto@hotmail.com



Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual – LOA – é uma lei que fixa as despesas e estima as receitas que serão realizadas no próximo ano pela Administração Pública. Na sua elaboração, cabe ao Poder Legislativo avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo, assim como faz com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e o Plano Plurianual – PPA.

Antes de ser sancionada, a LOA é analisada pelos parlamentares que podem apresentar emendas ao projeto de acordo com critérios estabelecidos pela LDO.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Na Lei Orçamentária Anual, encontramos um planejamento de gastos definidos sobre as obras e serviços que serão prioritários pelo poder público, levando em conta os recursos disponíveis.

Ademais, a LOA é elaborada com base nas diretrizes anteriormente apontadas pelo PPA e pela LDO, ambos definidos pelo Executivo e instituídos pelo art.165 da CF.

Lei Orçamentária Anual - LOA

A LOA estabelece todas as receitas e fixa todas as despesas sobre seu respectivo exercício fiscal. Como o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual também está submetida à Lei de Responsabilidade Fiscal que recomenda critério por parte do gestor e dos vereadores, por ocasião da escolha das prioridades do município.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Diariamente, muitos de nós acabamos elaborando orçamentos sem perceber. Quando vamos à praia, por exemplo, nós estimamos quanto será gasto com transporte, alimentação, hospedagem, vestuário e outros itens, além de checar se o dinheiro que temos disponível ou o limite do cartão de crédito são suficientes para pagar aqueles gastos.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Nesse exemplo, a quantidade de recursos disponíveis é que definirá se ficaremos hospedados em um hotel 5 estrelas ou em uma pensão, por exemplo.

É nesse cenário, onde os recursos disponíveis são mais limitados que a necessidade de realizar gastos, que o planejamento se torna uma ferramenta crucial.

É por meio desse planejamento que vamos priorizar os gastos, definindo, ainda no exemplo da praia, se vale mais a pena gastar um pouco mais com a diária de um carro de luxo ou se direcionamos aquele recurso para trocar a cerveja por umas garrafas de champanhe.

Lei Orçamentária Anual - LOA

De uma forma um pouco mais complexa, mas partindo dessa mesma base, o planejamento orçamentário é uma atividade que organizações de todos os tipos e portes, incluindo empresas e órgãos públicos, lançam mão para garantir uma melhor saúde financeira ao planejar despesas, receitas, investimentos e custos que a instituição terá no futuro.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Definido um plano de médio prazo, com os programas e ações prioritárias (PPA) e as diretrizes para implementar esses programas e ações para o próximo ano (LDO), o próximo passo é fixar quanto poderá ser gasto em cada um desses itens no próximo ano e dizer de onde virão os recursos para bancar essas despesas.

Esse é o papel da Lei Orçamentária Anual (LOA). Os prazos da LOA são os mesmos do PPA: encaminhamento ao legislativo até 31 de agosto e devolução para sanção até o encerramento dos trabalhos no Poder Legislativo. Esse projeto, geralmente, é o último a ser aprovado por deputados e vereadores em cada ano, porque a Constituição Federal impede que eles saiam de recesso enquanto esse projeto não for aprovado. Assim como a LDO, a LOA tem vigência anual.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Como citado anteriormente, a LOA estima as receitas para o próximo ano, com base no histórico de arrecadação e em uma previsão de crescimento ou redução de acordo com os movimentos do mercado.

Com a informação de quanto provavelmente teremos de arrecadação no ano seguinte é que são fixadas as despesas para cada uma dessas ações. Ou seja, depois da aprovação dessa Lei, os gestores de cada área saberão qual é o valor máximo que poderão gastar em cada uma das ações listadas no PPA.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Isso não significa, necessariamente, que aquele valor estará disponível em Caixa para a realização dessas despesas, já que as receitas foram apenas estimadas e dependem da sua realização para que estejam à disposição.

O principal benefício dessa fixação de despesas é oferecer um norte para que os gestores planejem as etapas táticas e operacionais daquelas ações no ano seguinte.

Neste link podemos assistir o vídeo produzido pelo Senado:
<https://www.youtube.com/watch?v=CP0Jz3qA9G8>



Lei Orçamentária Anual - LOA

A LOA se divide em três orçamentos:

Orçamento Fiscal: refere-se a gastos com pessoal, custeio da máquina pública, transferências para outras entidades administrativas, além de planejamento e execução de obras, aquisição de equipamentos, instalações, material permanente, entre outros.

Orçamento de Investimentos (Estatais): o referido orçamento está destinado a obras e incrementos na cidade e/ou em empresas Estatais.

Orçamento de Seguridade Social: que abrange a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde Pública.

Ademais, vale mencionar o art. 2 da Lei 4.320/64, que trata da necessidade de a Lei Orçamentária obedecer aos princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Orçamento de Seguridade Social

A seguridade social é um conjunto de ações estatais que compreende a proteção dos direitos relativos à saúde, previdência social e assistência social (art. 194 da CF).

É preciso esclarecer, desde logo, uma confusão que amiúde se verifica no trato da questão. Geralmente, costuma-se confundir seguridade social com previdência social. A diferença, contudo, é marcante e facilmente perceptível.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Orçamento de Seguridade Social

Enquanto a previdência social caracteriza-se por ser um regime de seguro social, de caráter contributivo e filiação obrigatória, destinado a cobertura de eventos que reduzam ou retirem a capacidade labor ativa do segurado; a seguridade social visa à proteção das necessidades básicas de qualquer indivíduo, nas áreas da saúde e assistência social, independente de contribuição.

A previdência social, em poucas palavras, é apenas uma das espécies do gênero seguridade social; na verdade, está compreendida dentro desta, como apenas uma das ações estatais destinadas ao alcance das mínimas necessidades sociais da população.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Orçamento de Seguridade Social

A saúde e a assistência social são deveres primários do Estado e, por isso, sua prestação está desvinculada de qualquer contribuição.

Sua gestão fica a cargo da União, Estados e Municípios, responsáveis solidários, pelo custeio e manutenção do sistema único de saúde e das políticas assistenciais.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Qual o papel que ela tem na gestão do município?

A LOA se mostra de suma importância a todos os municípios, justamente por relacionar todas as receitas que o município espera arrecadar e também todas as despesas que está autorizado a realizar.

Dessa forma, o orçamento público especificará, para cada ano, quanto será gasto em cada programa e de onde virão os recursos para financiá-los.

Com isso, a gestão municipal deve ter um olhar atento ao texto da LOA e todas as suas especificações legais contidas para manter com eficiência e eficácia o orçamento público.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Como elaborar a LOA?

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima a receita e autoriza a despesa a ser realizada no ano seguinte. A montagem do projeto de lei, no primeiro momento se concretiza na previsão da receita (% de aumento em relação ao ano anterior) e no cálculo das despesas rígidas (pessoal e encargos, contratos de longo prazo, o consumo essencial, energia elétrica, precatórios, pagamento de serviços da dívida (juros e amortização)).

Lei Orçamentária Anual - LOA

Em alguns casos as receitas de autarquias e de fundos municipais são insuficientes para custear o seu funcionamento, então, parcela substancial das transferências constituem-se também em despesas rígidas, com pequena ou nula margem de redutibilidade.

Existem no orçamento Recursos Vinculados – transferências do SUS (Sistema Único de Saúde), salário educação, convênios diversos, que têm destinação específica.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Na avaliação global do projeto do orçamento devem ser comparados os valores propostos com o realizado nos anos anteriores, procurando-se o motivo de todas as variações.

A matriz das principais fontes de receita e agregados de despesa (orçado comparado com os demonstrativos dos últimos anos, com valores reais, corrigidos) deverá responder a questões como, por exemplo:

- Há aumento da despesa de pessoal?
- A terceirização avançou ou diminuiu?
- O investimento aumenta ou se reduz?
- Crescem ou diminuem as transferências a autarquias ou fundos?

Lei Orçamentária Anual - LOA

RECEITAS

Conjunto de recursos que o poder público prevê arrecadar para custear as despesas que pretende e necessita realizar. As receitas podem ser de dois tipos: CORRENTES e de CAPITAL.

RECEITAS CORRENTES (Lei Federal n.º 4320/64, art. 11, parágrafo 1º)

- Tributos: impostos, taxas, contribuições de melhorias.
- Receita Patrimonial: resultam da função econômica do patrimônio (aluguéis, participações societárias).
- Receita Agropecuária: decorre da atividade agrícola, pecuária e silvicultura.

Lei Orçamentária Anual - LOA

RECEITAS

- Receita Industrial: resultado atividades industriais (conceito: IBGE. Como exemplo, temos os royalties da exploração de petróleo no caso do Rio de Janeiro).
- Receita de Serviços: resulta da prestação de serviços do comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos e culturais.
- Transferências Correntes: têm origem na União, Estados ou Municípios, Organismos Internacionais, Instituições Privadas, Pessoas Físicas. Destinam-se ao funcionamento de estrutura administrativa municipal.

Lei Orçamentária Anual - LOA

RECEITAS

RECEITAS DE CAPITAL (Lei Federal n.º 4320/64, art. 11, parágrafo 2º)

- Operações de Crédito: empréstimos e financiamentos.
- Alienação de Bens: venda de imóveis, máquinas, etc.
- Amortização de empréstimos: provenientes do pagamento de empréstimos concedidos.
- Transferências de Capital: tem idêntica origem das Transferências Correntes, destinando-se à cobertura das Despesas de Capital (Obras e Instalações, Equipamentos, Material Permanente, Inversões Financeiras).

Lei Orçamentária Anual - LOA

RECEITAS

As Receitas públicas dividem-se em ORDINÁRIAS, que estão asseguradas por força da Lei e as EXTRAORDINÁRIAS, não repetitivas, que dependem de ações e decisões não rotineiras do governo para serem auferidas:

- ORDINÁRIAS Próprias: IPTU, ISSQN, ITBI, Taxas. Transferências: FPM (União), ICMS (Estado), IPVA (Estado).
- EXTRAORDINÁRIAS Operações de crédito: Empréstimos, venda de imóveis e índices construtivos, convênios, transferências de capital.

Lei Orçamentária Anual - LOA

RECEITAS

RECEITAS ORDINÁRIAS PRÓPRIAS (TRIBUTOS MUNICIPAIS)

- IPTU: imposto cobrado sobre a propriedade predial e territorial existente na zona urbana, seja residencial, comercial ou industrial.
- ISSQN: imposto cobrado sobre serviço de qualquer natureza prestados por médicos, advogados e outros profissionais, bem como, por empresas (lavanderias, por exemplo).
- ITBI: imposto cobrado sobre a venda de imóveis (transações “inter vivos”, excluem-se as transferências por herança) realizadas no município.
- Taxas: de expediente, de limpeza urbana, de licença para exercício de atividade (alvarás).
- Transferências: (da União e do Estado)

Lei Orçamentária Anual - LOA

RECEITAS

- FPM: Fundo de Participação dos Municípios, arrecadado pela União que redistribui parte da receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A cota-parte de cada município depende de sua população.
- IPVA: Imposto Estadual, incide sobre a propriedade de veículos automotores. A Fazenda Estadual repassa ao município 50% do que é arrecadado em seu território.
- ICMS: Imposto estadual cobrado sobre a venda de mercadorias e serviços. Os municípios recebem 25% do total arrecadado e a participação de cada um depende do valor agregado gerado, da sua população, extensão territorial, área e produção agrícola e da evolução de alguns indicadores sociais.

Lei Orçamentária Anual - LOA

DESPESAS

As despesas orçamentárias, assim como as receitas, também classificam-se em duas categorias econômicas: as CORRENTES e as de CAPITAL.

As Despesas Correntes são realizadas de forma permanente e garantem o funcionamento dos serviços públicos. Se subdividem em de Custeio e Transferências.

Lei Orçamentária Anual - LOA

As Despesas de Custeio asseguram a prestação dos serviços públicos, incluindo o pagamento de pessoal, material de consumo e serviço de terceiros que abrangem a manutenção de equipamentos, material permanente e construções.

Exemplos: Pessoal e Obrigações Patronais; Material de Consumo; Serviço de Terceiros; Sentenças Judiciárias (Precatórios- Os Precatórios apresentados até 1º de julho devem ser incluídos no orçamento do exercício seguinte conforme estabelece a Constituição Federal, art. 100); Despesas Exercícios Anteriores (DEA).

Lei Orçamentária Anual - LOA

Já as Transferências Correntes são despesas realizadas pela Administração Centralizada (caixa da Secretaria da Fazenda) mas que se destinam a custear o funcionamento de entidades de direito público ou privado (autarquias, empresas públicas, fundos municipais, instituições assistenciais ou culturais sem fins lucrativos).

Exemplos: Transferências (a Autarquias e a Fundos); Subvenções Sociais; Subvenções Econômicas; Pagamento de Inativos e Pensionistas; Juros da Dívida.

Lei Orçamentária Anual - LOA

As Despesas de Capital contribuem para aumentar o patrimônio público como, por exemplo, o planejamento e a execução de obras (incluindo, neste caso, a compra de terrenos), a aquisição de material permanente, equipamentos, participação na restituição ou aumento de capital de empresas. Incluem-se nesta categoria, também, as transferências a autarquias, empresas públicas, fundos, instituições de caráter assistencial ou cultural que se destinam a realização de Investimentos ou a Inversões Financeiras.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Exemplos:

- Investimentos: Obras e Instalações (inclui projeto e compra de terrenos); Equipamentos/Material Permanente; Constituição/Aumento de capital de Empresas Industriais e Agrícolas.
- Inversões Financeiras: Aquisição de Imóveis; Aquisição de Títulos de Crédito; Concessão Empréstimos; Depósitos Compulsórios; Constituição ou Aumento de Capital de Empresas Comerciais ou Financeiras.
- Transferências de Capital: Auxílio para despesas de capital; Contribuição a autarquias ou fundos para despesas de capital; Amortizações de dívidas; Resgate de Títulos Públicos.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Receita Corrente	Orçamento Público	Orçamento Doméstico
Tributária própria	Impostos e taxas municipais (IPTU, ITBI, ISSQN).	Salário
Transferências	Impostos Estaduais e da União: Salário-Educação, Convênios.	Recebimento de doação de amigo ou parente. “Mesada”
Patrimonial	Aluguéis, dividendos	Aluguéis, dividendos

Lei Orçamentária Anual - LOA

Despesas Corrente	Orçamento Público	Orçamento Doméstico
Custeio	Pagamento de Pessoal, material de consumo, serviços de terceiros.	Compras, alimentos, vestuário, aluguel, transporte, etc.
Transferências	Pagamentos a inativos, juros, transferências para a manutenção autarquias/empresas.	Doações realizadas para amigos ou parentes.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Despesas de Capital	Orçamento Público	Orçamento Doméstico
Investimentos	Projetos e Obras, compra de material permanente e equipamentos.	Compra de refrigerador, TV, fogão,...
Inversões Financeiras	Compra de Títulos de Crédito, de Imóveis, participação no aumento de capital de empresa.	Aplicação na poupança.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Quem faz o quê?

Em alguns municípios, a população participa da discussão, da elaboração e da execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias, no entanto, algumas questões fundamentais destas Leis, as vezes, não estão tão claras e são importantes de serem observadas.

A seguir algumas sugestões de mecanismos que podem ser utilizados para aperfeiçoar a elaboração destas leis e facilitar o acompanhamento popular.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Em relação ao Plano Plurianual – por ser o documento que projeta para o futuro os grandes números e metas do governo, este deve ser comparado, no início da gestão, tão logo seja concluído, com o programa de governo que elegeu o Prefeito, comparando-se o apresentado em campanha eleitoral com o que se propõe a fazer.

A outra análise, ao final de governo, deverá medir o que foi executado em relação ao proposto, identificando, também, eventuais alterações e mudanças de rotas.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Em relação a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – a discussão da receita e a definição dos mecanismos que redistribuirão o ônus do pagamento de impostos deverão resultar em diretrizes de políticas tributárias que deverão estar incluídas na LDO, orientando a elaboração do orçamento anual.

A proibição de isenções, a progressividade do IPTU e do ITBI (imóveis de maior valor pagam alíquotas maiores) são alguns exemplos.

A discussão da terceirização, vinculada com a política de pessoal deverá resultar em diretrizes que limitem a contratação de serviços fora ou o ingresso de pessoal concursado, resultando em diretrizes que balizarão essas duas importantes parcelas do custeio.

Lei Orçamentária Anual - LOA

A limitação de alguns gastos – do Poder Legislativo ou em propaganda – a um determinado percentual das despesas correntes é uma outra forma de intervenção da população que pode ser materializada em diretrizes na LDO. O mesmo pode ser aplicado para o controle e a limitação de diárias, aquisição de veículos administrativos, por exemplo.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Em relação a Lei Orçamentária (LOA) - a primeira tarefa no exame da proposta de lei orçamentária é verificar sua consistência em relação ao Plano Plurianual e à LDO.

A primeira pergunta a ser respondida é: o orçamento anual em seus números, objetivos globais e diretrizes é coerente, cumpre o que estabelecem e determinam o Plano Plurianual e a LDO?

Deve ser observado se a proposta cumpre os dispositivos da Lei Orgânica no que diz respeito às despesas mínimas com saúde e educação.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Qual a origem da receita extraordinária? Se for de empréstimos, em que condições serão realizados (prazo, carência, amortização, taxa de juros)?

O município tem condições de pagar os encargos futuros de empréstimos (juros e amortizações) sem comprometer sua capacidade futura de investimentos?

Os ingressos previstos de servidores têm real necessidade?

A receita tem sido subestimada nos exercícios anteriores?

As suplementações e a Reserva de Contingência se justificam numa situação de inflação baixa e num orçamento com correção de valores?

A sociedade organizada que participa através do Orçamento Participativo (OP) , por exemplo, deverá responder a estas e outras indagações.

A afirmação da cidadania e a consolidação da democracia vai depender da mobilização e organização para qualificar sua intervenção.

Lei Orçamentária Anual - LOA

A participação da sociedade civil na elaboração das leis orçamentárias é fundamental para que o poder público execute as obras e serviços públicos.

A abertura de espaços participativos para definição do orçamento e das políticas públicas é uma ação que depende da mobilização da sociedade civil.

Esta precisa pressionar os governos, locais, estaduais e mesmo federal, para que estes criem espaços efetivos de construção e deliberação conjunta das políticas públicas.

A criação do Orçamento Participativo é resultado da articulação dos movimentos populares que pressionam o governo local a criar um espaço no qual os próprios “sujeitos” das políticas pudessem decidi-las. Com isso, a cidadania passa a atuar na construção das políticas orçamentárias na cidade.

Lei Orçamentária Anual - LOA

Outro resultado importante da participação direta é o aprofundamento do controle social na aplicação dos recursos públicos.

A execução de obras, serviços e programas podem ser acompanhados de perto pelos participantes do processo: conselheiros e delegados.

A transparência no gasto público e a publicização via internet, por exemplo, também foram aprimoradas a partir da implementação da participação na gestão da cidade.

Lei Orçamentária Anual - LOA

O orçamento público também pode ser construído através de Programas e Ações, que podem ser classificadas pelos Projetos e Atividades. Esta forma de elaboração foi criada no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200/67.

Os principais objetivos desta forma de elaborar o orçamento público é demonstrar as realizações do governo e o resultado pretendido e integrar o planejamento e o orçamento, na medida em que primeiro um governo deve definir quais seus Programas e depois quanto investirá em cada um.

Lei Orçamentária Anual - LOA

O Programa define a política pública a ser implementada de um modo geral.

As Ações são instrumentos de realização dos programas, das quais resultam bens e serviços e que pelas suas características podem ser classificadas como: projeto, atividade e operação especial.

Esta maneira de elaborar o orçamento, no entanto, pode dificultar a compreensão de como os governos estão efetivamente gastando os recursos, tendo em vista que é mais complexo identificar, por exemplo, quanto foi utilizado em publicidade.

Obrigado!!

marcaosanto@hotmail.com

