



CNS – Cofin - Seminário Financiamento do SUS e Emendas Parlamentares

Histórico do Financiamento do SUS, austeridade fiscal e correlação de forças políticas Executivo X Legislativo: referências para compreensão da dimensão assumida pelas emendas parlamentares no orçamento do Ministério da Saúde

Francisco Funcia

03/12/2025



Constituição de 1988 e SUS: Descentralização Restringida pela Centralização do Financiamento

- O processo de descentralização restringida do SUS diante da centralização da competência de tributar mesmo após a CF-88: instabilidade do financiamento na União, nos Estados e Distrito Federal e nos Municípios

EXEMPLOS

FPE E FPM SÃO COMPOSTOS PELA RECEITA FEDERAL DE IPI E IR

25% DO ICMS E 50% DO IPVA SÃO TRANSFERIDOS DOS ESTADOS PARA OS MUNICÍPIOS

Esferas de Governo	Receita segundo a competência de tributar	Receita Disponível (após as Transferências Intergovernamentais)
União	69%	57%
Estados	25%	25%
Municípios	6%	18%



Roteiro da Trajetória do (sub/des)financiamento do SUS

1

CF-88 ADCT (30%OSS)

3

-Saúde +10 em 2012 (10% RCB) 2,2 milhões de assinaturas

-PLP 321/2013

-PEC 01-D/2015 (19,4% RCL)

5

-EC 95/2016 (teto de despesas primárias e piso congelado no valor do piso de 2017 por 20 anos – até 2036):

do subfinanciamento para o desfinanciamento

2

-EC 29/2000 (Pisos para U – E – M)

-PL 01/2003 (Regulamentar EC29)

-Lei Complementar 141/2012

4

-EC 86/2015 (percentual progressivo até chegar em 15% da RCL e emendas parlamentares impositivas)

-Despacho Liminar STF (RL): 15% RCL e Royalties Pré-Sal aplicação adicional

6

Revogação da EC 95 (EC 126/22 e LC200/23) em 2023; com a volta da vigência do piso federal da EC86/2015 em 2024:

o desfinanciamento é interrompido, e retorna o subfinanciamento; mas, a partir de 2026/2027, a contradição entre a regra da meta fiscal e a regra do piso federal do SUS ficará evidenciada





MS - Aplicação ASPS 2017-2024

ITEM	RCL/Piso Apurado (EC 95/16)	RCL/Piso Apurado (EC 113/21)	RCL/Piso Apurado (EC 86/15)	Aplicação em ASPS	Aplicação acima(+) ou abaixo(-) do mínimo	Despesas ASPS não Computadas para o Piso (* ¹)	Total Acima do Piso
RCL 2017	727,3	727,3		-	-	-	-
Piso 2017 (15% da RCL)	109,1	109,1		114,7	5,6	0,6	6,2
Piso 2018 (Piso 2017 + IPCA 3,0%* ²)	112,4	112,4		116,8	4,4	0,6	5,0
Piso 2019 (Piso 2018 + IPCA 4,39%* ³)	117,3	117,3		122,3	5,0	1,5	6,5
Piso 2020 (Piso 2019 + IPCA 3,37%* ⁴)	121,2	121,3		161,0	39,7	1,4	41,1
Piso 2020 (Piso 2019 + IPCA 3,37% APLICAÇÃO EXCLUI DESP COVID)**	121,2	121,3		120,7	-0,5		
Piso 2021 (Piso 2020 + IPCA 4,52%* ⁵)		127,0		179,1	52,1	1,8	53,9
Piso 2021 (Piso 2020 + IPCA 4,52% APLICAÇÃO EXCLUI DESP COVID)**		127,0		128,6	1,6		
Piso 2022 (Piso 2021 + IPCA 10,06%* ⁶)		139,8		151,9	12,1	1,3	13,4
Piso 2022 (Piso 2021 + IPCA 10,06% APLICAÇÃO EXCLUI DESP COVID)**		139,8		141,8	2,0		
Piso 2023 (Piso 2022 + IPCA 5,79% * ⁷)		147,9		179,8	31,9	2,6	34,5
Piso 2023 (15% da RCL CONFORME DELIBERAÇÃO DO CNS)***			185,1	179,8	-5,3		
Piso 2024 (15% da RCL* ⁸)			214,5	215,9	1,4	2,5	3,9

Elaboração: Francisco Funcia. Fonte: Adaptado de MS/RQPC/3º quadrimestre2024/MS (página 7)

Notas: ver próximo slide

Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS): estimativa das perdas do orçamento federal em função da EC 95 e EC 113 - 2018-2022

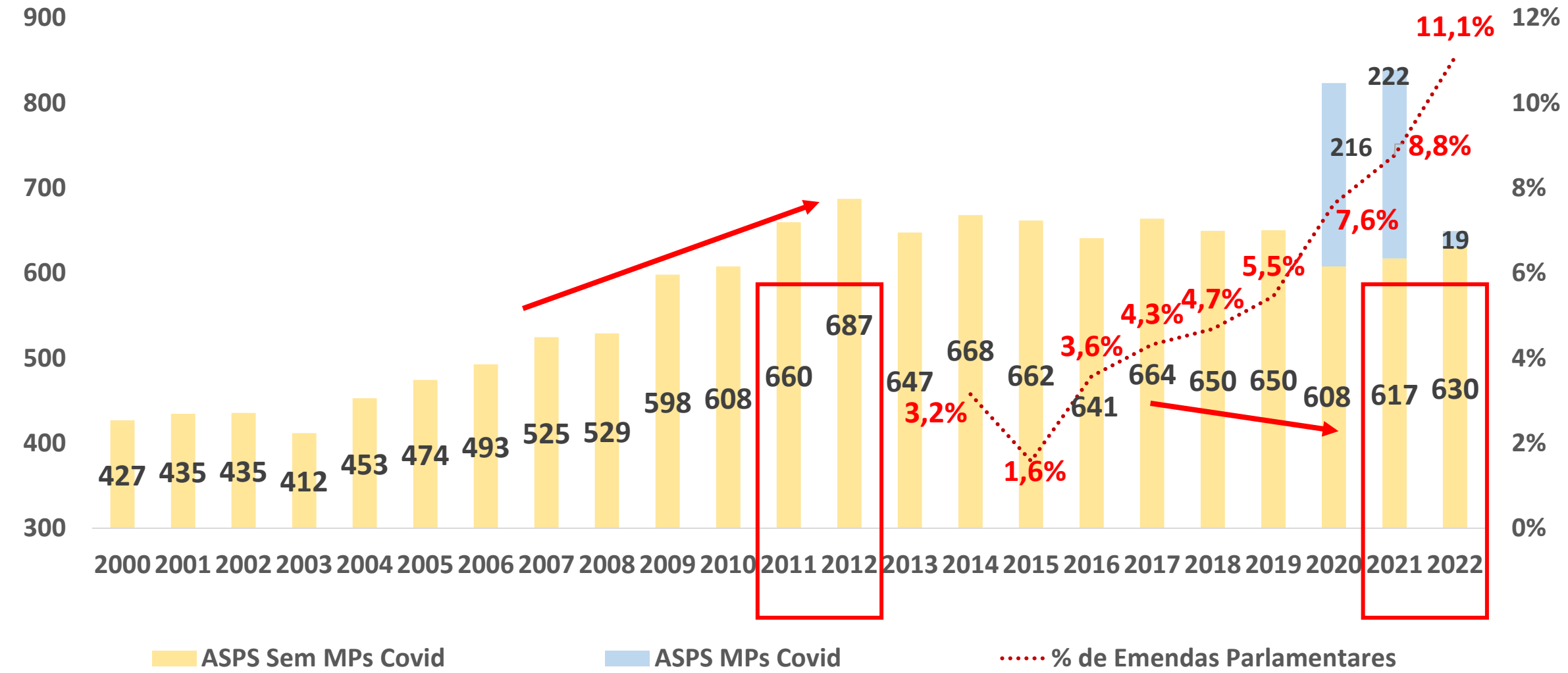
Ano	Despesa ASPS (Exceto Despesas COVID-19) (A)	Piso EC 86 (15% RCL) (B)	Diferença Aplicação (C=A-B)
2018	116,8	120,8	-4,0
2019	122,3	135,8	-13,6
2020	118,8	97,8	21,0
2021	131,7	159,4	-27,7
2022	141,8	188,0	-46,2
Total	631,4	701,8	-70,4

Elaboração: Francisco R. Funcia (15/05/2023 - 1ª versão preliminar, sujeita à revisão)

Fonte: Adaptado de ABrES (Nova Política de Financiamento para Saúde, setembro/2022) para o período 2018-2021; Adaptado de Boletim Cofin/CNS (31/12/2022), de RAG 2022 MS e de STN (RCL de 2022) para 2022.



Valores federais per capita ASPS (em R\$ a preços de 2021*) e participação das emendas no orçamento ASPS (%)



. Fonte: ABrES e UFRJ/IE/GESP (2022)



Emendas parlamentares no orçamento federal ASPS (2014-2022)*

CONGRESSO
NACIONAL



Ano	Orçamento ASPS - A (R\$ bilhões)	Emendas impositivas e de comissão - B (R\$ bilhões)	Emendas de relator - C (R\$ bilhões)	Total Emendas D = B + C (R\$ bilhões)	E = D/A (%)
2014	91,9	2,9		2,9	3%
2015	100,1	1,6		1,6	2%
2016	106,2	3,8		3,8	4%
2017	114,7	5,0		5,0	4%
2018	116,8	5,5		5,5	5%
2019	122,6	6,7		6,7	5%
2020	161,5	8,8	3,4	12,3	8%
2021	179,1	8,1	7,6	15,7	9%
2022	150,6	8,7	8,1	16,9	11%

Elaboração dos autores. Fonte: Siop. Consulta em 02 jul. 2022.

(*) Nota: Entre 2014 e 2021, empenho. Para 2022, LOA atual. Inclui recursos dos royalties do petróleo.



MS - Emendas ASPS e Não ASPS - 2024

(em R\$ milhões)

TOTAL EMENDAS ASPS E NÃO ASPS											
EMENDA PARLAMENTAR	EXECUTADO EM 2023	PLOA 2024	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (A)	EMPENHADO (B)	LIQUIDADO (C)	PAGO (D)	SALDO ORÇAMENTÁRIO E = (A - B)	EMP	LIQ	SALDO
BANCADA DISCRICIONÁRIA	673,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00%	0,00%	0,00%
INDIVIDUAL OBRIGATÓRIA	11.167,1	0,0	3.667,3	3.760,3	3.728,2	3.227,3	3.226,7	32,1	99,15%	85,83%	0,85%
BANCADA OBRIGATÓRIA	3.525,7	0,0	4.548,5	8.402,8	7.785,8	7.365,4	7.365,4	617,0	92,66%	87,65%	7,34%
COMISSÃO	41,9	0,0	13.030,3	13.525,4	13.278,5	11.057,6	11.047,0	246,9	98,17%	81,75%	1,83%
TOTAL EMENDAS	15.408,0	0,0	21.246,1	25.688,5	24.792,4	21.650,4	21.639,1	896,1	96,51%	84,28%	3,49%

Fonte: RQPC/3º/2024/MS (página 54)



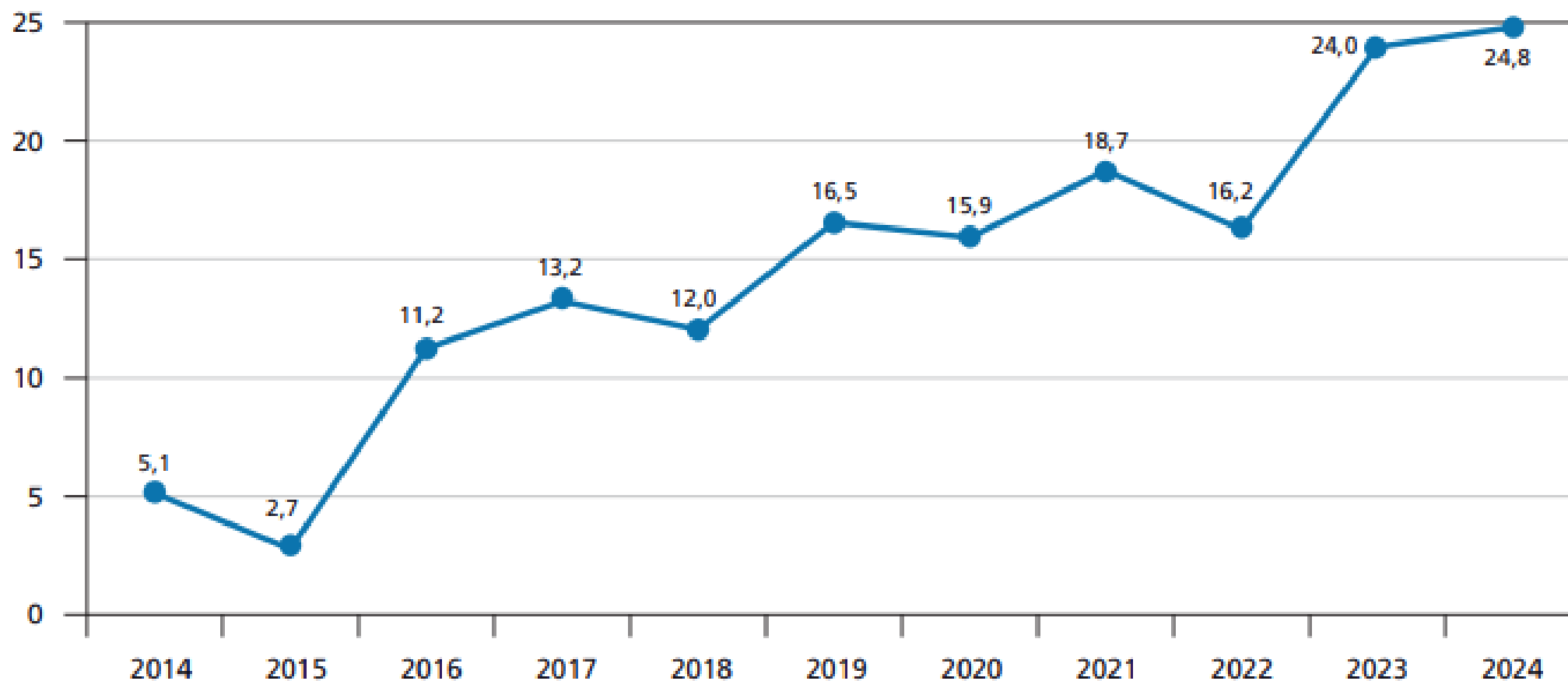
Estudo do IPEA - disponível em

<https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/e16d9e09-a0a8-401d-828e-011f642ceebf>

- Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde : 2014-2024
- Fabíola Vieira



GRÁFICO 1
MS: despesa por EPs em ASPS (2014-2024)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil.

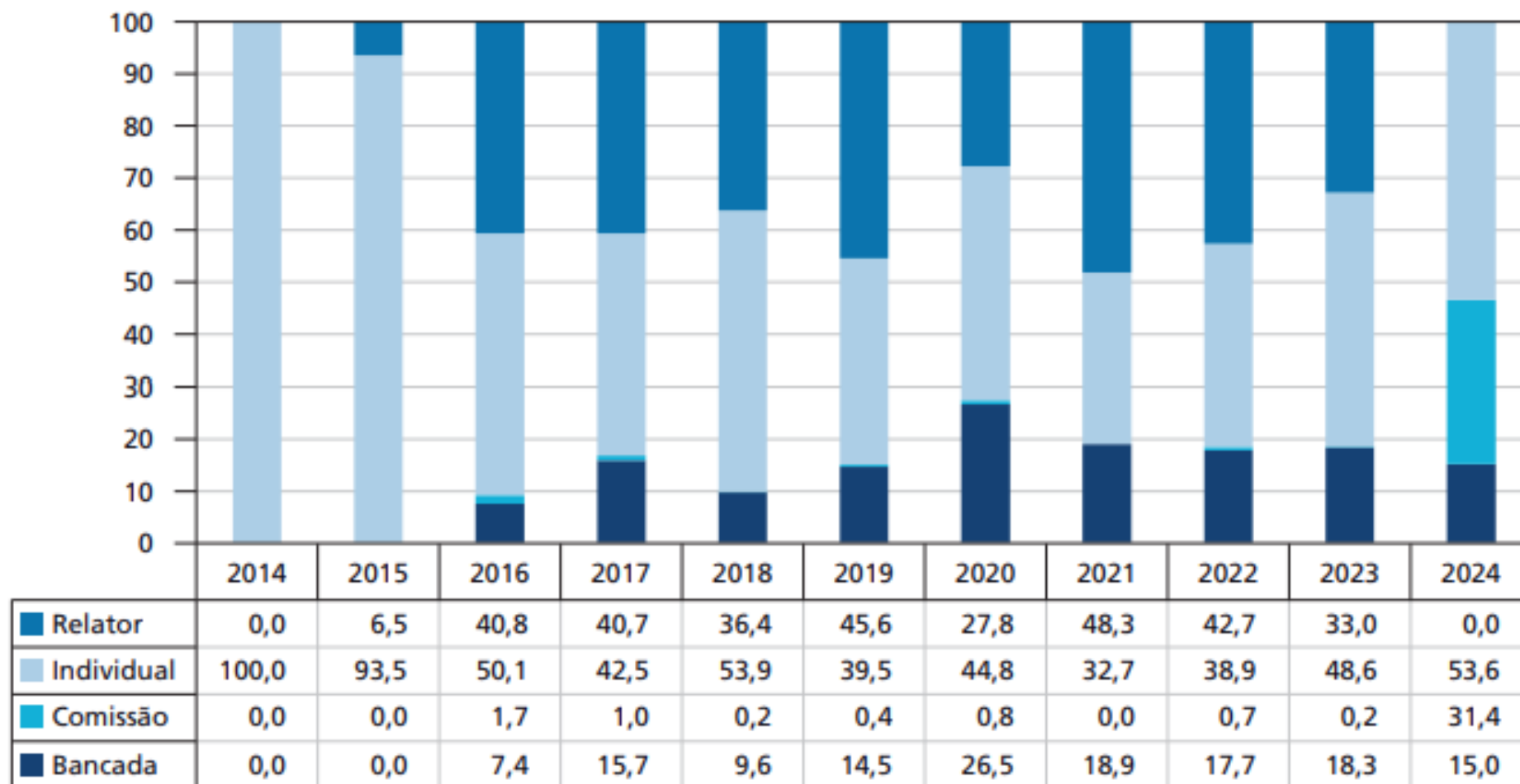
Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio, a preços constantes de 2024.



GRÁFICO 3

MS: despesa empenhada em ASPS por tipo de emenda parlamentar (2014-2024)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil.

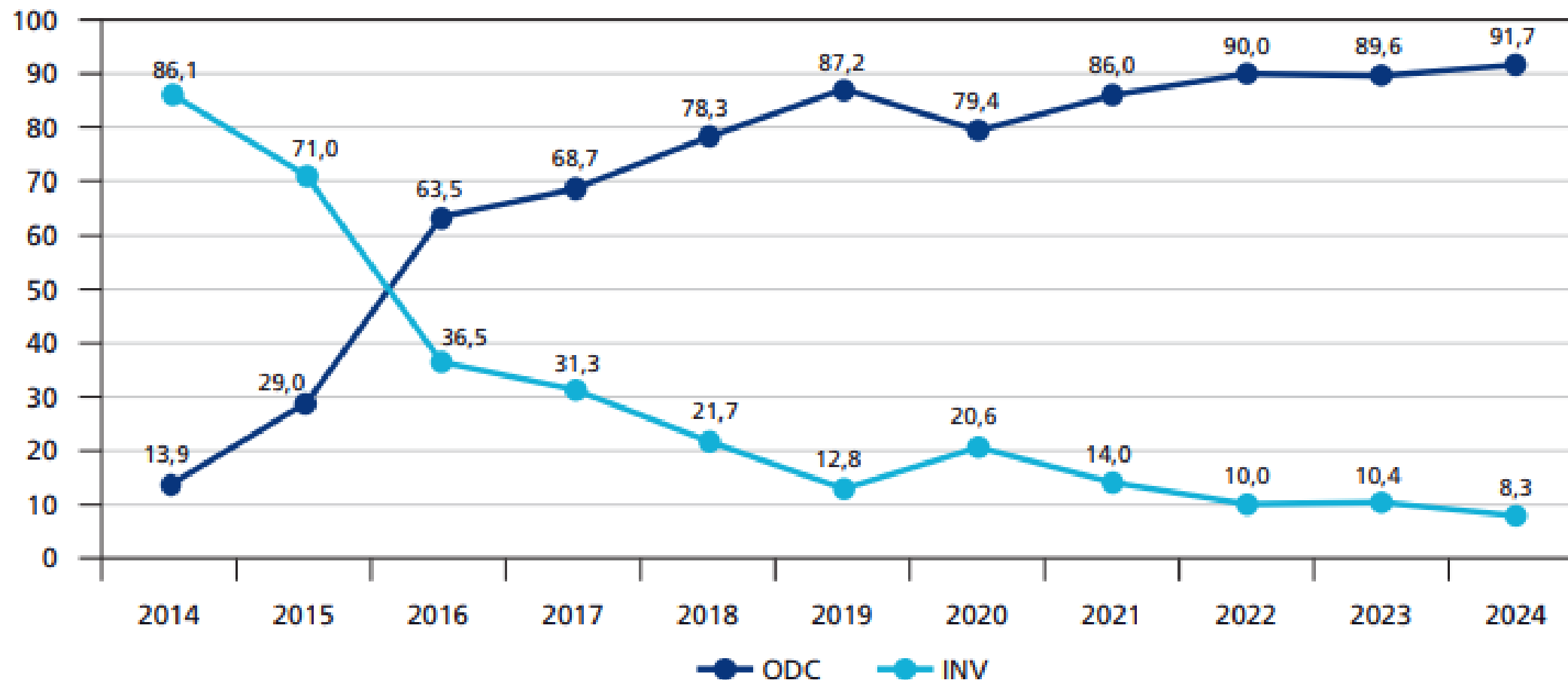
Obs.: Em 2023, as emendas de relator foram executadas no resultado primário 2.



GRÁFICO 4

MS: despesa em ASPS por EPs segundo GNDs (2014-2024)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil.



TABELA 5

MS: despesa em ASPS por EPs segundo subfunções (2014-2024)

(Em %)

Subfunções	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
301 - Atenção básica	48,4	30,2	12,6	20,7	10,8	48,6	31,9	55,6	59,1	40,8	45,1
302 - Assistência hospitalar e ambulatorial	39,8	39,7	60,7	24,0	12,1	50,2	34,6	39,6	39,9	58,3	53,9
122 - Administração geral	7,7	23,8	16,8	45,4	76,1	0,0	19,9	4,3	0,0	0,0	0,0
512 - Saneamento básico urbano	2,4	3,8	0,9	0,9	0,4	0,2	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0
511 - Saneamento básico rural	1,4	1,7	2,2	1,8	0,3	0,5	1,6	0,1	0,3	0,0	0,0
Outras subfunções	0,3	0,9	6,8	7,3	0,3	0,5	11,4	0,3	0,5	0,9	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Siga Brasil.