



## NOTA TÉCNICA Nº 044/2016/DESID/SE/MS, EM 1 DE JUNHO DE 2016.

**Referência:** Proposta de Emenda à Constituição nº 143, de 2015.

**SIPAR:** 25000.056752/2016-21

**Identificação:** Senado Federal

**Proposição:** Acrescenta os arts 101 e 102 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir a desvinculação de receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**Autoria:** Senador Dalírio Beber e Outros.

### Posição do Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento- DESID/SE/MS:

Posição:        ( ) Favorável.                                ( ) Favorável com sugestões /ressalvas.  
                  ( X ) **Contrária.**                                ( ) Nada a opor.  
                  ( ) Fora de competência.                        ( ) Matéria prejudicada.

## I – INTRODUÇÃO

A presente Nota objetiva prover a manifestação do Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento (DESID), em atenção ao encaminhamento proposto pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria-Executiva (SPO/SE), de análise da Proposta de Emenda Constitucional nº 143 de 2015, que "Acrescenta os arts 101 e 102 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir a desvinculação de receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

## II - CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

A PEC nº 143/2015 tinha por objetivo inicial determinar a desvinculação de receitas para Estados, Distrito Federal e Municípios nos moldes da extinta Desvinculação da Receita da União (DRU). No entanto, quando da apreciação da proposta pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado e da votação em Primeiro Turno pelo Plenário daquela Casa, a referida PEC ganhou novos contornos, sendo reintroduzida a desvinculação para União e assegurada algumas exceções à desvinculação proposta, nos seguintes termos:

Art. 1º O caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação da União de **impostos e de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico**, já instituídos ou que vierem a ser criados, bem como de seus respectivos adicionais e acréscimos legais.

.....” (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 101 e 102:

“Art. 101. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação dos impostos dos Estados e do Distrito Federal a que se refere o art. 155



da Constituição Federal e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, incisos I, alínea “a”, II e III, da Constituição Federal.

§ 1º O disposto no caput não reduzirá a base de cálculo das transferências a Municípios, na forma dos arts. 158, incisos III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no caput será nulo.” (NR)

“Art. 102. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação dos impostos dos Municípios e do Distrito Federal a que se refere o art. 156 da Constituição Federal e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alíneas “b”, “d” e “e”, e §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

§ 1º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

§ 2º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no caput será nulo.” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros até o encerramento do quarto exercício financeiro posterior ao de sua promulgação.

O texto atualmente em discussão da PEC nº 143/2015 pode melhor ser detalhado da seguinte forma:

- No caso da União, mantem-se as ressalvas previstas pela EC nº 68/11, que vigorou no decorrer dos exercícios financeiros de 2012 a 2015, aumentando a incidência da desvinculação de 20% para 25%:

Reintroduz a DRU pelo prazo de 4 anos<sup>1</sup>, desvinculando de órgãos, fundo ou despesa, parcela da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

Preserva a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (do montante da arrecadação sobre operação com ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial; IR retido na fonte; parcela do imposto sobre a propriedade territorial rural; FPE e FPM; participação do IPI; e parcela do IR destinada aos programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Excetua a arrecadação da **contribuição social do salário-educação**.

Não produz efeito quando da definição da base de cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do **ensino**.

- Para Estados, Distrito Federal e Municípios:

Cria a desvinculação, também pelo prazo de 4 anos<sup>1</sup>, com percentual de incidência de 25%, excetuando a contribuição social do salário-educação; e preservando a base de cálculo da educação.

Desvincula a arrecadação dos impostos dos Estados e do Distrito Federal a que se refere o art. 155 da Constituição Federal e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, incisos I, alínea “a”, II e III da Constituição Federal de órgão, fundo ou despesa; sendo que apenas o inciso III do art. 159 não compõe a base do mínimo da saúde.

<sup>1</sup> Podendo incidir, inclusive, sobre o orçamento em curso, no ano de aprovação da PEC, o que na prática configura prazo maior que 4 anos.



Desvinculados a arrecadação dos impostos dos Municípios e do Distrito Federal a que se refere o art. 156 da Constituição Federal e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alíneas “b”, “d” e “e”, e §§ 3º e 4º, da Constituição Federal de órgão, fundo ou despesa; sendo que apenas as alíneas “d” e “e” do inciso I e o §4º do art. 159, não compõe a base do mínimo da saúde.

No caso, os dispositivos que não compõem a base do mínimo da saúde para estados e municípios são o inciso III do art. 159 que diz respeito à participação dos estados na CIDE relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (CIDE-Combustível); e o adicional da parcela do IR e do IPI que são repassados aos municípios a título de Fundo de Participação com periodicidade específica – dezembro e julho de cada ano.

## II.1 – As desvinculações e a afetação do mínimo da Saúde

No que diz respeito à aplicação de recursos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) pelos entes da Federação a partir das alterações constitucionais promovidas pela Emenda Constitucional nº 29/2000, passou-se a considerar que os entes aplicariam, anualmente, em ASPS recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

- i. No caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);
- ii. No caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e
- iii. No caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

A composição da base de cálculo da saúde para a União, com a EC nº 29/00, partiu do montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, 5%, em 2000, para o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB. Regra que vigorou até o exercício de 2015, inclusive. Para os demais entes, a base constitui-se, primordialmente, de receitas de impostos e transferências constitucionais.

### II.1.1 – Da União

A aplicação de recursos mínimos em saúde da União, segundo disposto no art. 198, §2º, I da Constituição Federal, com alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 86, de 17/3/2015, para o exercício de 2016 e subsequentes passou a ser calculada sobre a Receita Corrente Líquida (RCL). Ou seja, a União deverá aplicar, anualmente, em saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre a RCL, não podendo ser inferior

*Est. Covat*



a 15% (quinze por cento)<sup>2</sup>. A RCL, por sua vez, conforme preceitua a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF<sup>3</sup>, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

Inclusive, o acompanhamento e evolução da RCL, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício, são publicados juntamente como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), que tem periodicidade bimestral, por força do disposto no inciso I do Art. 53 da LRF.

Está claro que no bojo da norma de finanças públicas, a **RCL é utilizada como parâmetro** para definição de limite de gastos do setor público, a exemplo do total da despesa com pessoal (Art. 19, I, II e III); limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios e limites para o montante da dívida mobiliária federal (Art.30, I e II c/c §3º). De modo que, qualquer tentativa de influência na composição do montante da RCL atingirá a definição do montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

Assim, ao voltarmos nosso olhar para a lei orçamentária, de modo a entender a dinâmica da DRU no orçamento, vê-se uma peça única, elaborada de forma reproduzir as finanças públicas do governo de forma global, com a peculiaridade de ser dividida em 3 orçamentos ou ‘contas’ (orçamento fiscal, orçamento de investimento e orçamento da seguridade social<sup>4</sup>), mesmo porque a lei orçamentária por definição deve conter a discriminação da receita e

<sup>2</sup> Segundo disposto no Art. 2º da EC nº 86/2015, o disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo: 13,2% da RCL no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação daquela Emenda; 13,7% no seguinte; 14,1% no outro; 14,5% no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação da EC; até chegar aos 15% fixado no texto constitucional.

<sup>3</sup> Segundo detalhamento do Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), no caso da União devem ser deduzidas da RCL: a) a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência; e b) as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência, na contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana; as contribuições sociais para a seguridade social do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; c) as contribuições sociais para a seguridade social do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; e d) a arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP. Disponível em <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6%C2%AA\\_edicao\\_versao\\_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112-dc8557caadf8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6%C2%AA_edicao_versao_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112-dc8557caadf8)> Acesso em 24.05.2016.

<sup>4</sup> A seguridade social compreende as atividades do governo nas áreas de saúde, assistência social e previdência social. As demais áreas têm seus gastos programados no orçamento fiscal. Em sendo assim, além de segmentar o orçamento, basicamente, em duas partes – desconsiderando o orçamento de investimento, a Constituição também segmentou as receitas que deveriam financiar cada uma das partes do orçamento. Para o Orçamento da Seguridade foram reservadas as chamadas “contribuições sociais”, que são tributos que incidem, principalmente, sobre a folha de pagamento das empresas, o lucro, o faturamento ou a receita. São exemplos dessas contribuições: as contribuições para a previdência social, COFINS, CSLL, PIS/PASEP e a extinta CPMF.



despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo (Art. 2º da Lei nº 4.320/64).

Em sendo assim, ao se tomar a RCL como parâmetro para o cálculo do mínimo a ser aplicado em ASPS pela União<sup>5</sup>, nos termos da Emenda Constitucional nº 86/2015, a saúde não tem uma espécie tributária cuja arrecadação seja vinculada a aplicação no setor. Isso porque, o recurso mínimo para saúde é derivado da aplicação de um percentual sobre a RCL, que serve de parâmetro para definição de várias obrigações na seara financeira, conforme acima exposto. Obrigando assim, caso haja uma frustração de receitas no OSS, eventual “repatriamento” das contribuições sociais atingidas pela DRU e, até mesmo, numa suplementação do OSS com recursos do Orçamento Fiscal para atingimento do mínimo constitucional.

### II.1.2 - Dos Estados, Distrito Federal e Municípios

Os tributos sobre os quais se pretende incidir referido mecanismo estão inseridos na seção IV – Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal, do Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional, e na seção VI – Da repartição das receitas tributárias.

Ou seja, são todos os impostos que os Estados e Distrito Federal, no campo de sua competência tributária plena, instituem, arrecadam e fiscalizam (transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos - ITCMD; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior - ICMS; e propriedade de veículos automotores – IPVA) somados aos tributos de competência da União, de repartição tributária obrigatória (IR incidente na fonte; eventual imposto instituído com base no inciso I do art. 154 da CF/88; parcela do IR e IPI destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE); percentual do IPI-Exportação; e da CIDE combustíveis).

De modo que, as receitas tributárias de estados e municípios que seriam afetadas com a eventual aprovação da PEC são as mesmas que constituem base para aplicação anual pelos governos estaduais e distrital em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), com exceção à CIDE combustíveis e 2% da repartição do IR e do IPI transferido aos municípios a título de FPM.

Deste modo, considerando que no campo do direito financeiro e tributário não há margem para interpretações, o texto sob análise do Plenário do Senado da PEC nº 143/2015 faz com que a base de cálculo do mínimo para saúde, que é composta de receitas tributárias consideradas próprias dos estados, Distrito Federal e municípios, seja reduzida em 25%, sobre a qual incidiria o percentual mínimo de aplicação em saúde, atualmente fixado em 12% e 15%, respectivamente, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Ou seja, o volume mínimo de recursos financeiros a ser aplicado obrigatoriamente em ASPS seria menor.

Estimativa feita por este Departamento com base nos dados homologados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS pelos gestores de saúde estaduais e municipais, em 2015, demonstram que caso o texto da PEC 143/2015, aprovado em

<sup>5</sup> Desde 2000, nos termos da EC nº 29/00 e LC nº 141/2012, o montante mínimo a ser aplicado pela União é o valor das despesas empenhadas no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB, com mudanças para o exercício de 2016 e subsequentes, nos termos da EC nº 86/2015.



Primeiro Turno de Votação, seja aprovado haveria uma perda de recursos de R\$ 35,63 bilhões no SUS em 2017, por diminuição da base de receitas para aplicação do mínimo por estados, DF e municípios.

Tabela 1 – Estimativa de perda de recursos no SUS com a aprovação da PEC 143/2015, em 2017

(Em R\$)

UF	Cenário I = sem DREM <sup>1</sup>			Cenário II - com DREM <sup>2</sup>			Perda de recursos [C-F]
	Receita 2017 (A)	% Aplicação em 2015 (B)	Gasto em ASPS 2017 (C)= A*B	Receita 2017 - DREM (D)	% Aplicação em 2015 (E)	Gastos em ASPS 2017 (F) = D*E	
ESTADOS	433.664.201.874,26	13,45%	58.340.507.331,35	325.248.151.405,70	13,45%	43.755.380.498,51	14.585.126.832,84
MUNICÍPIOS	362.215.093.169,04	23,25%	84.196.955.224,34	271.661.319.876,78	23,25%	63.147.716.418,25	21.049.238.806,08
<b>Total</b>							<b>35.634.365.638,92</b>

Fonte: SIOPS e STN.  
Elaboração: Desid/SEAMS

Notas:

(1) Cenário I

Receita 2017 - estimativa tendo como base projeção das transferências dos fundos de participação (FPB, FPM e IPI-EXPORTAÇÃO).

Aplicação 2015 - Valor médio de aplicação dos estados e municípios em 2015, segundo dados do SIOPS

(2) Cenário II

Receita 2017 DREM - estimativa DE Receita em 2017 - 25% previsto na DREM

Do ponto de vista da União, é fato que desvincular recursos do OSS compromete a proteção social no Brasil como um todo e a sustentabilidade das áreas que a compõem, especialmente da saúde, cujo orçamento se beneficia diretamente das contribuições que sofrem os efeitos da desvinculação. Porém, conforme exposto anteriormente, como os gastos federais em ASPS estão vinculados a um percentual da RCL, caso os recursos do OSS não sejam suficientes para fazer frente à obrigação constitucional, depois de incidida a DRU, os recursos deverão advir do Orçamento Fiscal.

Caso totalmente contrário se observa com os gastos em ASPS de estados, DF e municípios, uma vez que a Desvinculação de Receitas de Estados e Município - DREM afeta diretamente a base de receitas sobre a qual incide o percentual definido constitucionalmente, com perdas volumosas para o SUS. Preocupação complementar se verifica com a perda de recursos pelos municípios, justamente o ente federativo que nos últimos anos mais aumentou sua participação percentual de gastos no SUS e sobre o qual recaem as maiores obrigações em termos de saúde e educação, após o processo de municipalização realizado pela Constituição Federal de 1988.

Cabe registro, ainda, que o documento orientador de apoio aos debates da 15ª Conferência Nacional de Saúde<sup>6</sup>, que terá sua etapa nacional realizada em Brasília nos dias 1º a 4 de dezembro de 2015, traz que no contexto da conferência, o Conselho Nacional de Saúde aponta para o debate sobre Financiamento do SUS e Relação Público-Privado e tem como proposta acabar com a DRU para o orçamento da seguridade social, em especial para o setor da saúde.

### III - CONCLUSÃO

<sup>6</sup> [http://conselho.saude.gov.br/web\\_15cns/docs/05mai15\\_Documento\\_Orientador\\_15CNS.pdf](http://conselho.saude.gov.br/web_15cns/docs/05mai15_Documento_Orientador_15CNS.pdf)

*Handwritten signature*



Diante do exposto, em face da apresentação da PEC 143/2015 que objetiva não só aprovar mais uma vez a DRU, bem como instituir a DREM, com prejuízos estimados de 35,63 bilhões de reais ao SUS em 2017, o que ocasionará sérios prejuízos ao sistema que já é sabidamente desfinanciado, num cenário de crise econômica e demandas crescentes em saúde, é que o DESID manifesta sua posição contrária e total rejeição à referida Proposta de Emenda Constitucional.

São estas as informações que temos a prestar no momento.

Brasília, 01 de junho de 2016.

*Carla Rúbia Florêncio Tardivo*  
Carla Rúbia Florêncio Tardivo  
Consultora Técnica  
DESID/SE/MS

*Clementina Corah Lucas Prado*  
Clementina Corah Lucas Prado  
Assessora Técnica  
DESID/SE/MS

1. De acordo. Encaminhe-se ao Gabinete da Secretaria-Executiva/MS.

Brasília, 01 de junho de 2016.

*Carlos Octávio Ocké Reis*  
Carlos Octávio Ocké Reis  
Diretor  
Departamento de Economia da Saúde,  
Investimentos e Desenvolvimento

1. The first part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee.

2. The second part is a list of the names of the members of the committee.

3. The third part is a list of the names of the members of the committee.

4. The fourth part is a list of the names of the members of the committee.

5. The fifth part is a list of the names of the members of the committee.

6. The sixth part is a list of the names of the members of the committee.

7. The seventh part is a list of the names of the members of the committee.