

Boletim n. 5/2023

Monitoramento do Orçamento da Saúde

Desembolso de Emendas Parlamentares

O *Boletim de Monitoramento do Orçamento da Saúde* é uma iniciativa do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) e da Umane que integra as ações da “Agenda Mais SUS: Evidências e Caminhos para Fortalecer a Saúde Pública no Brasil”. A Agenda tem o objetivo de contribuir com o debate público e subsidiar a gestão do Governo Federal a partir de diagnósticos e propostas concretas para o aprimoramento do Sistema Único de Saúde (SUS). Acesse: www.agendamaissus.org.br.

1 Resumo

- Este boletim analisa comparativamente o montante empenhado em emendas pelo Ministério da Saúde (MS) nos períodos de janeiro a maio dos anos de 2022 e 2023;
- O Ministério da Saúde foi o ministério com o maior volume médio de emendas empenhadas. Entre janeiro e maio dos anos de 2022 e 2023, de cada R\$ 5 empenhados pelos ministérios com maior volume médio de emendas empenhadas, R\$ 4 foram do MS;
- A maior parte das emendas empenhadas são emendas individuais. Entre janeiro a maio de 2022, do total de emendas empenhadas, 66% eram individuais, enquanto o restante de bancada. No ano seguinte, a única modalidade de emendas empenhadas foi de caráter individual (100%);
- O montante empenhado para o pagamento de emendas é orientado essencialmente para gasto corrente (custeio). De janeiro a maio de 2022, o MS empenhou R\$ 6,74 bilhões em emendas para gastos correntes, correspondendo a 93% do total entre os grupos de despesa. Em 2023, esse percentual foi de 100%. Esse resultado sugere uma priorização de pagamentos de custeio e despriorização de recursos para investimentos em saúde.

2 Metodologia

A construção deste documento se deu a partir da análise dos valores empenhados dispostos nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), no período de janeiro a maio dos anos de 2022 e 2023, do Ministério da Saúde. Os dados são oriundos do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), e foram acessados por meio do Painel de Orçamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Em todas as análises, os valores foram reportados em valores correntes de dezembro de 2022, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

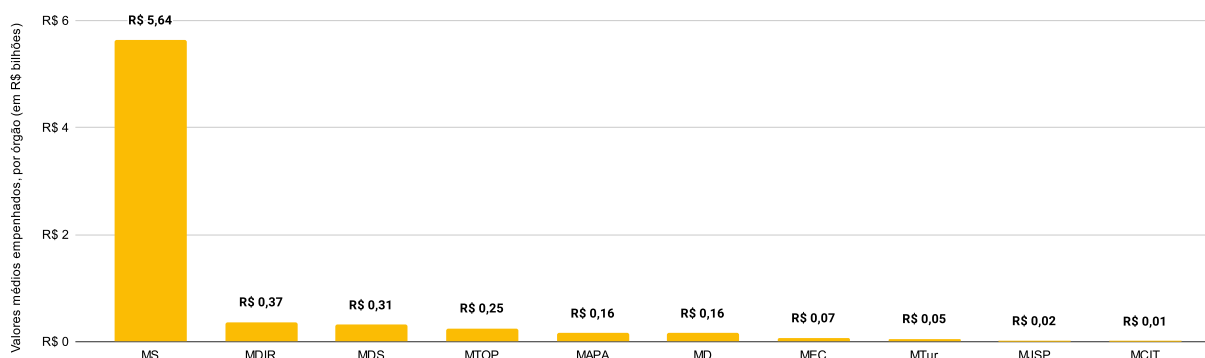
3 Principais resultados

3.1 Em média, o Ministério da Saúde foi a pasta com maior volume de emendas empenhadas no primeiro semestre dos dois últimos anos

O Ministério da Saúde (MS) foi o ministério com o maior volume médio de emendas empenhadas. Em termos médios, para cada R\$ 5 em emendas empenhadas pelos dez ministérios de maior volume empenhado, R\$ 4 são do MS. Na comparação entre os cinco primeiros meses dos anos de 2022 e 2023, o MS apresentou empenho médio de R\$ 5,6 bilhões em emendas. O volume médio empenhado em emendas pelo MS é 93,4% maior que o do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), e 99% superior ao empenhado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Nota-se que o período de 2022 foi o principal responsável pela expansão de volume empenhado da pasta. Nesse período, o montante empenhado foi de R\$ 7,2 bilhões; em 2023, foram R\$ 4 bilhões, pouco mais da metade do empenhado no período anterior. Embora o MS permaneça como o ministério de maior volume empenhado em emendas, verifica-se uma desaceleração desse empenho entre 2022 e 2023. Essa situação decorre do fato do governo federal ainda estar pagando as emendas não quitadas do ano anterior, o que reflete em maior lentidão no montante de emendas empenhadas no exercício financeiro deste ano.¹

Figura 1. Em média, de cada R\$ 5 em emendas empenhadas, R\$ 4 são empenhados pelo MS



Fonte: SIAFI. Valores reais corrigidos pelo IPCA de dez./2022. Nota 1: Por “emendas”, entende-se as Emendas Individuais, Emendas de Bancada, Emendas de Comissão e Emendas de Relator. Nota 2: De modo a facilitar a visualização do gráfico, foram considerados apenas os dez ministérios com maior volume médio de emendas empenhadas nos dois períodos, além de terem sido nomeados segundo suas abreviaturas. Em ordem decrescente de valores médios empenhados: I) MS - Ministério da Saúde; II) MIDIR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; III) MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; IV) MTOP - Ministério dos Transportes; V) MAPA - Ministério da Agricultura e Pecuária; VI) MD - Ministério da Defesa; VII) MEC - Ministério da Educação; VIII) MTur - Ministério do Turismo; IX) MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública; e X) MCIT - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

3.2 A maior parte dos recursos empenhados para pagamento de emendas de saúde é destinado a emendas individuais

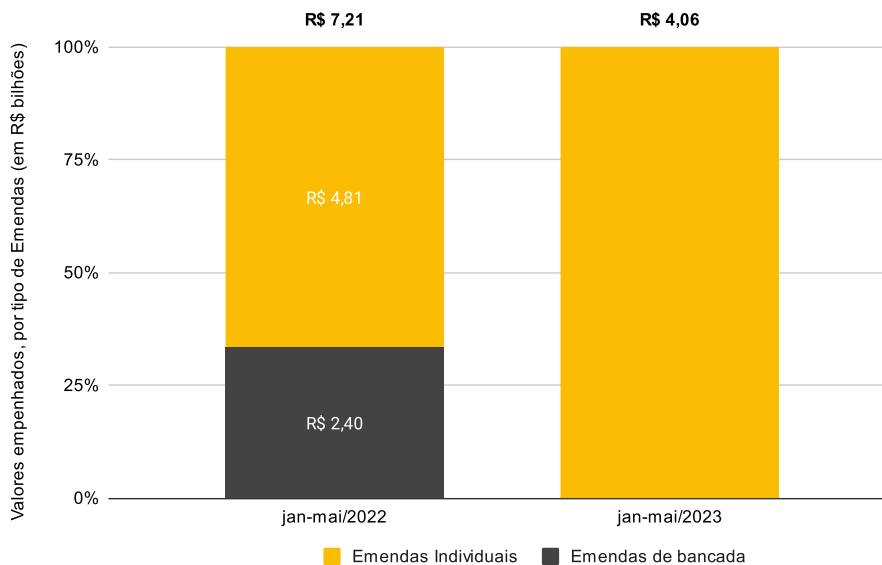
Nos cinco primeiros meses dos anos de 2022 e 2023, as emendas empenhadas pelo MS foram majoritariamente emendas de bancada e individuais, sendo esta última responsável pela maior parcela desse montante. De janeiro a maio de 2022, R\$ 4,81 bilhões, ou 66,7%, foi o total empenhado desse tipo de modalidade. Vale lembrar que metade (50%) das emendas individuais devem ser destinadas à saúde por determinação legal.² Os 33,3%, ou R\$ 2,41 bilhões, restantes destinavam-se às emendas de bancada.

Em 2023, o valor das emendas individuais empenhadas pelo MS praticamente não se alterou. A modalidade foi a única na qual o Executivo federal empenhou recursos para pagamento entre janeiro e maio de 2023, como mostra o Gráfico 2. Nesse contexto, nota-se que, embora o montante empenhado tenha sido reduzido entre os dois períodos, o pagamento das emendas individuais se estabeleceu como a principal modalidade de emenda a ser empenhada.

¹Ver mais em: <https://www.poder360.com.br/congresso/lula-pagou-r-76-bi-de-emendas-76-sao-de-anos-antiores/>.

²Ver mais em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm.

Figura 2. Do total reservado para pagamentos de emendas pelo MS, em média 83% foram direcionadas para pagamento de emendas individuais



Fonte: SIAFI. Valores reais corrigidos pelo IPCA de dez./2022. Nota: Em razão de não ter havido empenho de emendas de relator e de comissão, estas foram desconsideradas da análise.

3.3 A maior parcela dos recursos reservados para pagamento de emendas está orientada ao pagamento de emendas de gasto corrente

Na comparação do primeiro período dos anos de 2022 e 2023, verificou-se que a maior parcela de emendas empenhadas é orientada para gasto corrente, ou seja, para o custeio dos serviços de saúde. Em 2022, o empenho de emendas para gasto corrente foi de R\$ 6,74 bilhões, respondendo por 93% do montante empenhado no período. Inversamente, os empenhos com finalidade de investimento somaram apenas R\$ 477 milhões, o que representa 7% do montante empenhado em gasto corrente.

No período de 2023, o valor empenhado nas emendas foi exclusivamente para gastos correntes, correspondendo a R\$ 4 bilhões.³ Isso mostra que as emendas individuais – destinadas majoritariamente segundo critérios políticos e eleitorais –, além de responderem pela maior parcela de recursos empenhados para pagamento de emendas, são utilizadas principalmente para custear serviços de saúde. Em outras palavras, essa modalidade de emenda empenhada está sendo orientada mais em função de pagamento de custos administrativos e encargos de pessoal, como manutenção de equipamentos, e menos para construção de novas Unidades Básicas de Saúde (UBS) e expansão de recursos tecnológicos em saúde, por exemplo.

Tabela 1. Além da queda no volume de emendas empenhadas no período, o empenho para investimentos foi praticamente inexistente

Emendas empenhadas, por tipo de despesa (em R\$ bilhões)	jan-mai/2022	jan-mai/2023
Despesa Corrente	6,74	4,06
Investimentos	0,47	–
Total Geral	7,21	4,06

Fonte: SIAFI. Valores reais corrigidos pelo IPCA de dez./2022.

³Nesse período, o montante empenhado em investimento foi de apenas R\$ 2,2 milhões, menos de 0,5% do orçamento total. Em razão disso, este foi desconsiderado na análise.

4 Conclusão

Este boletim analisou comparativamente o montante empenhado em emendas pelo Ministério da Saúde nos períodos de janeiro a maio dos anos de 2022 e 2023. Em linhas gerais, nota-se que, em comparação com as demais pastas, o Ministério da Saúde foi o responsável pelo maior volume médio de emendas empenhadas nesse período, isto é, R\$ 5,64 bilhões nos cinco primeiros meses de cada um desses anos. Apesar disso, nota-se uma desaceleração no processo de empenho das emendas nesse período, que retraiu de R\$ 7,2 bilhões de janeiro a maio de 2022 para R\$ 4 bilhões no mesmo período do ano subsequente.

Vale frisar que este fenômeno ocorreu, especialmente, em razão da quitação do pagamento de emendas de anos anteriores, que fez com que a velocidade das emendas empenhadas nos cinco primeiros meses de 2023 reduzissem. Também é digno de nota o grande volume de emendas empenhadas direcionadas para custeio. Considerando os dois períodos, 96% foi o percentual médio de emendas empenhadas para esse tipo de gasto. Inversamente, os investimentos responderam por apenas 4%.

Além disso, observa-se que a maior parte das emendas empenhadas é majoritariamente individual. Em 2022, o percentual dessas emendas foi de 93%, enquanto em 2023, o total empenhado foi exclusivamente dessa modalidade. As motivações por trás desse processo decorrem, sobretudo, da ausência de destinação de outros tipos de emenda – como as de bancada e de comissão – por parte dos parlamentares, aliada à inconstitucionalidade definida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) referente ao pagamento de emendas de relator.

Nesse sentido, é necessário o monitoramento contínuo de suas destinações, sobretudo considerando que existe uma dificuldade em identificar se estão sendo utilizadas de maneira eficiente e coordenada. Mais do que monitorar, é fundamental avaliar como estes recursos estão sendo distribuídos, e se têm contribuído com melhorias nos indicadores de saúde do país.

Autor

Víctor Nobre

*Assistente de Relações Institucionais
Instituto de Estudos para Políticas de Saúde*

Agradecimentos

Agradeço a Rebeca Freitas, Marcela Semente, Milena Rodrigues, Felipe Poyares e Rudi Rocha pelas sugestões e comentários e a Helena Ciorra pelo apoio na edição e revisão deste documento.

www.ieps.org.br
www.agendamais.org.br