

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA

BÁRBARA KAISER MÜLLER

OS IMPACTOS DOS MECANISMOS FISCAIS NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA  
ÚNICO DE SAÚDE

VITÓRIA, 2022

BÁRBARA KAISER MÜLLER

OS IMPACTOS DOS MECANISMOS FISCAIS NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA  
ÚNICO DE SAÚDE

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva, no Curso de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Centro de Ciências da Saúde, da Universidade Federal do Espírito Santo.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Ilha da Silva

VITÓRIA, 2022

BÁRBARA KAISER MÜLLER

---

M958i Müller, Bárbara Kaiser, 1994-  
Os Impactos dos Mecanismos Fiscais no Financiamento do Sistema Único de Saúde / Bárbara Kaiser Müller. - 2022.  
91 f. : il.

Orientadora: Adriana Ilha da Silva.  
Tese (Mestrado em Saúde Coletiva) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências da Saúde.

1. Saúde Coletiva. 2. Saúde Pública. 3. Economia da Saúde. 4. Mecanismos Fiscais. 5. Financiamento da Saúde Pública. 6. Sistema Único de Saúde. I. da Silva, Adriana Ilha. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências da Saúde. III. Título.

CDU: 614

---

# OS IMPACTOS DOS MECANISMOS FISCAIS NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva, no Curso de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Centro de Ciências da Saúde, da Universidade Federal do Espírito Santo.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Ilha da Silva

DATA DA APROVAÇÃO: 06/06/2022

## COMISSÃO EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Adriana Ilha da Silva  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)  
Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva- PPGSC  
Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Francis Sodré  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)  
Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva- PPGSC  
Membro interno titular

---

Prof. Dr. Robson Zucolotto  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)  
Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis - PPGCC  
Membro externo titular

---

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Janice Gusmão Ferreira de Andrade  
Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM)  
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local  
Membro externo

---

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rita Lima  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)  
Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva- PPGSC  
Membro interno suplente

---

Prof. Dr. Maurício Sabadini  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)  
Programa de Pós-graduação em Política Social - PPGPS  
Membro externo suplente

## **DEDICATÓRIAS**

Ao Criador do Universo, pela grata experiência de mais uma existência.

## **AGRADECIMENTOS**

Concentro meu agradecimento à uma mulher que muito admiro, que me é um grande exemplo de força, resiliência e inteligência. Professora Adriana Ilha da Silva, você é uma das pessoas mais incríveis que conheci em minha vida, certamente, a que mais apostou na minha capacidade de alcançar esse objetivo. Essa trajetória seria impossível sem você. Sou grata por este encontro, que me presenteou com amadurecimento, suporte e muito conhecimento.

## RESUMO

Considerando o processo de desmonte das Políticas da Seguridade Social e consequentemente do Sistema Único de Saúde, o presente trabalho tem como objetivo analisar dois mecanismos fiscais que se apresentam como grandes entraves para a sustentação financeira do sistema: 1) A Desvinculação de Receitas da União, em curso no país desde 1994, que realoca recursos destinados ao orçamento da Seguridade Social para fins de pagamento da dívida externa e geração de superávit primário; e, 2) Seguindo a mesma lógica econômica orientada pelo capital financeirizado, em 2016 a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, a qual regulamentou o “congelamento” dos gastos públicos pelos próximos 20 anos, o que acarretará consequências desastrosas no fornecimento dos serviços públicos. Por fim, considerando a emergência da Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), o trabalho buscará analisar se houve flexibilização de tais medidas. Através da análise documental e da revisão de literatura (dados secundários) percebeu-se que ambas as medidas estão alinhadas com a premissa de um Estado mínimo, redutor dos gastos públicos que busca garantir a acumulação e legitimação do Capital, contrariamente ao interesse da defesa dos direitos sociais afirmados na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: SUS, DRU, PEC do teto de gastos, Financiamento.



## **ABSTRACT**

Considering the process of dismantling Social Security Policies and, consequently, the Unified Health System, the present work aims to analyze two fiscal mechanisms that present themselves as major obstacles to the financial support of the system: 1) The Untying of Federal Revenue, in progress in the country since 1994, which reallocates resources destined to the Social Security budget for the purpose of paying off the external debt and generating a primary surplus; and, 2) Following the same economic logic guided by financialized capital, in 2016 the Constitutional Amendment to the Public Expenditure Ceiling, which regulated the “freeze” of public spending for the next 20 years, which will have disastrous consequences in the provision of public services. Finally, considering the emergency of the New Coronavirus Pandemic (COVID-19), the work will seek to analyze whether there was flexibility in such measures. Through document analysis and literature review (secondary data) it was noticed that both measures are aligned with the premise of a minimal State, reducing public spending that seeks to guarantee the accumulation and legitimation of Capital, contrary to the interest of defending the social rights affirmed in the Federal Constitution of 1988.

Keywords: SUS, DRU, Expenditure ceiling PEC, Financing.

## LISTA DE SIGLAS

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal  
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira  
DRU – Desvinculação de Receitas da União  
DOU - Diário Oficial da União  
EC – Emenda Constitucional  
FEF - Fundo de Estabilização Fiscal  
FES - Fundos Estaduais de Saúde  
FNS - Fundo Nacional de Saúde  
FMS - Fundos Municipais de Saúde  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
FSE - Fundo Social de Emergência  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IPI - Imposto sobre produtos industrializados  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPMF - Imposto provisório sobre movimentação financeira  
IR - Imposto de Renda  
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OSS – Orçamento da Seguridade Social  
PCCS - Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários  
PEC – Projeto de Emenda Constitucional  
PIB – Produto Interno Bruto  
SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde  
SUS – Sistema Único de Saúde

## APRESENTAÇÃO DA MESTRANDA

Brasileira, Graduada em Serviço Social e Pós-Graduada em Atenção à Saúde pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

O interesse pelas temáticas em torno do sistema público de saúde brasileiro surgiu inicialmente pela vivência enquanto usuária, onde os desafios encontrados no acesso atuaram como mola propulsora para a busca da compreensão mais ampla da problemática. A graduação em Serviço Social, através formação teórica e prática (na atuação em campos de estágio de serviços de saúde), ao tempo que fundamentou a concepção de saúde enquanto direito - firmado na Constituição de 1988 e o compromisso ético-político de uma atuação voltada para os interesses da classe trabalhadora, também trouxe a claro os desafios da defesa de uma sociedade mais justa e igualitária na conjuntura do modo de produção capitalista. Após a graduação, a entrada no Programa de Residência Multiprofissional do Centro de Ciências da Saúde da UFES contribuiu significativamente com a apreensão dos espaços dos serviços de saúde, através da inserção nos níveis de atenção primário, secundário e terciário, neste momento aprofundou-se também a pesquisa no âmbito do financiamento da saúde pública, onde no estudo das fontes repassadas ao sistema nos 30 anos de sua existência, foram apreendidos os mecanismos fiscais que aprofundam o seu subfinanciamento e/ou desfinanciamento. A formação no Mestrado em Saúde Coletiva, atravessada pela ocorrência da Pandemia do COVID-19, ainda que turbulenta, expressou ainda mais claramente uma premissa já conhecida: o povo precisa do SUS. A trajetória de vida e acadêmica acima exprimi um desejo de defender, qualificadamente, um sistema que pertence à população. Para mudar é preciso conhecer, não só normativamente, mas partir daquilo que Karl Marx chamou de aparência rumo à essência. Saúde é direito de todos e dever do Estado, mas quais são os limites estruturais que impossibilitam a realização desse direito? Esse é o questionamento que se busca esclarecer, principalmente através de um dos pilares que mais se destacou nos estudos apreendidos até o momento: o financiamento