



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n° 36/2024

# SIMULAÇÕES PARA A EVOLUÇÃO DE GASTOS MÍNIMOS DA UNIÃO EM SAÚDE, EDUCAÇÃO E BENEFÍCIOS DO RGPS

Cláudio Riyudi Tanno  
Elisângela Moreira da Silva Batista  
Leonardo José Rolim Guimarães  
Marcos Rogério Rocha Mendlovitz  
Mário Luís Gurgel de Souza  
Túlio Cambraia

Brasília, Agosto/2024

Trata-se de demanda apresentada por meio da Solicitação de Trabalho nº 771/2024 para que sejam realizadas simulações sobre a evolução de gastos mínimos da União em saúde, educação e benefícios do regime geral de previdência social (RGPS). No que tange às despesas com saúde, devem ser consideradas aquelas que compõem o piso e estão classificadas no orçamento como ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Para fins das despesas com educação, devem ser levadas em conta aquelas consideradas no piso, que são classificadas no orçamento como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Os cenários definidos para as simulações são dois. O primeiro, denominado cenário básico, corresponde à projeção dos gastos mínimos com saúde, educação e benefícios do RGPS com base nas normas vigentes. Isso significa que o piso da saúde deve observar a variação da receita corrente líquida (RCL); o piso da educação deve acompanhar a variação da arrecadação líquida de impostos; e os benefícios do RGPS não podem ser inferiores ao valor do salário-mínimo e devem ser reajustados pelo INPC.

O cenário alternativo propõe-se a avaliar a evolução dessas despesas em conformidade com a variação do limite de despesas primárias, nos termos fixados na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. No caso das despesas com benefícios previdenciários, entretanto, considera-se o reajuste dos benefícios pela variação do INPC sem assegurar o valor do salário-mínimo.

Em ambos os cenários, deve-se avaliar o espaço fiscal disponível para as demais despesas primárias, tendo em conta as restrições impostas na Lei Complementar nº 200, de 2023, no período de 2024 a 2028<sup>1</sup>.

## 1. Saúde

A Lei Complementar nº 200, de 2023, promoveu alteração significativa no ordenamento jurídico brasileiro ao revogar o artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O referido artigo, até então vigente, estabelecia os parâmetros para a atualização do piso federal de saúde, utilizando como índice o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo).

Com a revogação supracitada, verifica-se o retorno à aplicabilidade do dispositivo constitucional permanente que versa sobre a matéria. Trata-se

---

<sup>1</sup> Em que pese a Solicitação de Trabalho nº 771/2024 indicar o período a ser abrangido pelas simulações entre 2023 e 2028, a abrangência será redefinida para 2024 a 2028. Afinal, a Lei Complementar nº 200/2023 passou a produzir efeitos apenas a partir do orçamento para 2024. Antes, o limite da despesa primária era dado pela EC nº 95/2016. Além disso, os valores de 2023 já estão definidos, o que dificulta a comparação com a nova regra de fixação dos limites de despesas primárias.

especificamente do art.198, §2º, inciso I, da Constituição Federal, que regulamenta a apuração dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde no âmbito federal.

O artigo 198, §2º, inciso I, da Carta Magna estabelece que a União deverá aplicar anualmente em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) um montante correspondente a 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida (RCL) do exercício financeiro em questão.

Essa determinação constitucional implica numa redefinição dos valores mínimos a serem destinados à saúde pública no âmbito federal. Conforme o dispositivo, a aplicação mínima para o ano de 2023 seria de R\$ 185,06 bilhões.

Para o exercício financeiro de 2024, seguindo o mesmo critério constitucional, o valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde alcança a cifra de R\$ 217,9 bilhões.

É importante ressaltar que essas projeções financeiras estão sujeitas a variações, considerando que a receita corrente líquida, base de cálculo para a definição do montante a ser aplicada, pode sofrer alterações em função de diversos fatores econômicos e fiscais ao longo do exercício financeiro.

No quadro a seguir, são apresentadas as estimativa de aplicação mínima em saúde para os exercícios de 2025 a 2028 considerando: i) a regra atual e as projeções de RCL constantes do PLDO 2025; e ii) a variação do limite de despesas primárias, nos termos fixados na Lei Complementar nº 200, de 2023.

Tabela 1 - Projeção do piso com ASPS

Ano	Cenário básico		Cenário alternativo	
	Valor (R\$ milhões)	Var. (% a.a.)	Valor (R\$ milhões)	Var. (% a.a.)
2023	185.057,2		185.057,2	
2024	217.857,0	17,72%	217.857,0	17,72%
2025	219.588,0	0,79%	231.312,7	6,18%
2026	234.300,3	6,70%	244.184,7	5,56%
2027	249.800,7	6,62%	257.772,9	5,56%
2028	266.013,1	6,49%	272.090,8	5,55%

## 2. Educação

Assim como na Saúde, com a sanção da Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023, houve alteração dos parâmetros para atualização do piso constitucional da educação, em decorrência da revogação do artigo 110 do ADCT, o qual havia sido introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016.

De acordo com a EC nº 95, de 2016, a vinculação constitucional de aplicações mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pela União, era fixada pelo valor equivalente a 18% da receita líquida de impostos de 2017 corrigido pelo IPCA para os exercícios subsequentes.

O art. 6º da EC nº 126, de 2022, previu nova reforma fiscal, que foi promovida pela LC nº 200, de 2023, a qual instituiu o “regime fiscal sustentável” em substituição ao regime implantado pela EC nº 95, de 2016. O novo arcabouço fiscal implicou a revogação do método de correção do piso constitucional da educação com base no IPCA. Dessa forma, retomou-se a vinculação à arrecadação de impostos inscrita no art. 212, *caput*, da Constituição Federal, ou seja, a União aplicará, anualmente, ao menos dezoito por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Para 2024, segundo regras constitucionais e legais e os parâmetros utilizados neste trabalho, o valor mínimo a ser aplicado pela União na manutenção e desenvolvimento do ensino está estimado em R\$ 100,2 bilhões na lei orçamentária.

Vale lembrar que as projeções financeiras estão sujeitas a variações, considerando que a receita líquida de impostos, base de cálculo para a definição do montante a ser aplicada, pode sofrer alterações em razão de diversos fatores econômicos e fiscais ao longo do exercício financeiro.

No quadro a seguir, são apresentadas as estimativas de aplicação mínima em MDE para os exercícios de 2025 a 2028 considerando: i) a regra atual e as projeções de RCL constantes do PLDO 2025; e ii) a variação do limite de despesas primárias, nos termos fixados na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

**Tabela 2 - Projeção do piso com manutenção e desenvolvimento do ensino**

Ano	Cenário básico		Cenário alternativo	
	Valor (R\$ milhões)	Var. (% a.a.)	Valor (R\$ milhões)	Var. (% a.a.)
2023	94.148,3		94.148,3	
2024	100.196,1	6,42%	100.196,1	6,42%
2025	107.888,7	7,68%	106.384,6	6,18%
2026	115.897,8	7,42%	112.304,6	5,56%
2027	124.336,0	7,28%	118.554,1	5,56%
2028	133.161,7	7,10%	125.139,1	5,55%

### 3. Benefícios do RGPS

Para projetar as despesas com pagamento de benefícios do RGPS, arbitramos que 42% das despesas correspondem a benefícios iguais a um salário-mínimo e 58% aos demais. Essa proporção é aplicada ao montante de pagamento com benefícios esperado para 2024, com base no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2024. De 2025 em diante, aplicamos o reajuste dos benefícios previdenciários com base na grade de parâmetros macroeconômicos da Secretaria de Política Econômica de julho de 2024, bem como o crescimento vegetativo esperado segundo consta do anexo IV.9 do PLDO 2025.<sup>2</sup>

Para o cenário básico, reajustamos os valores dos benefícios iguais a um salário-mínimo pela variação acumulada do INPC nos 12 meses anteriores e pelo crescimento real do PIB de dois anos antes. Para os demais benefícios, o reajuste é dado apenas pela variação acumulada do INPC nos 12 meses anteriores. Para o cenário alternativo, o reajuste de ambos os benefícios é dado pela variação acumulada do INPC nos 12 meses anteriores.

Assim procedendo, chegamos ao resultado mostrado na tabela 3.

**Tabela 3 - Projeção das despesas com benefícios do RGPS com base nas projeções atuariais do RGPS constantes do Anexo IV.9 do PLDO 2025**

Ano	Cenário básico		Cenário alternativo	
	Valor (R\$ milhões)	Var. (% a.a.)	Valor (R\$ milhões)	Var. (% a.a.)
2023	839.909,7		839.909,7	
2024	898.450,3	6,97%	898.450,3	6,97%
2025	963.047,6	7,19%	951.358,7	5,89%
2026	1.029.419,7	6,89%	1.005.957,7	5,74%
2027	1.094.797,5	6,35%	1.057.688,1	5,14%
2028	1.170.033,7	6,87%	1.117.634,7	5,67%

Cabe mencionar que os valores correspondentes aos anos de 2023 e 2024 não foram estimados. Em 2023, indicamos o montante empenhado na ação 00SJ – Benefícios Previdenciários. Para 2024, usamos o valor indicado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2024.

<sup>2</sup> Acesso em:

[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2025/proposta/Anexos/Anexo\\_IV.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2025/proposta/Anexos/Anexo_IV.pdf)

#### 4. Avaliação do espaço fiscal

Para fins de avaliação do espaço fiscal para as demais despesas primárias, nos termos da Lei Complementar nº 200, de 2023, devemos estimar os limites de gastos para os exercícios de 2025 a 2028. De acordo com o referido diploma legal, a regra geral é de que a despesa deve ser corrigida pela variação acumulada do IPCA nos 12 meses encerrados em junho do exercício anterior ao que se refere à lei orçamentária anual, acrescidos da variação real da receita limitada a 2,5%.

Assim, para estimarmos os limites devemos conhecer a variação do IPCA e das receitas primárias entre julho e junho. No caso do IPCA, as projeções anuais foram extraídas do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2024 e do Anexo IV.2 do PLDO 2025. Considerando o período entre julho de 1998 a junho de 2023, constatamos que há diferenças entre a variação apurada entre jul/ $X_0$  e jun/ $X_1$  e entre jan/ $X_1$  a dez// $X_0$ . Contudo, na média, a diferença é de apenas 0,06%. Assim, utilizamos as projeções anuais do IPCA para 2025 a 2028. Para o período de jul/23 a jun/24, estimamos a variação do IPCA acumulada em 4,34%, tomando por base as variações mensais até mai/24 e a expectativa do mercado para jun/24, dada pelo Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central.

No caso das receitas primárias, fazemos nossas projeções a partir das expectativas para o PIB até 2028, que constam do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2024 e do Anexo IV.2 do PLDO 2025. De acordo com o comportamento histórico entre PIB e receitas primárias do Governo Central, encontramos uma relação linear bastante forte entre esses dois agregados. Aplicamos, ainda, um fator de 95,3% sobre o valor nominal do PIB anual, uma vez que há uma diferença entre o PIB de  $X_1$  e o PIB entre o segundo semestre de  $X_0$  e o primeiro semestre de  $X_1$ .

Desse modo, teremos a projeção do IPCA e das receitas primárias. Assim, podemos estimar os limites de despesas para os anos seguintes, nos termos da Lei Complementar nº 200, de 2023, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 4 - Projeção dos limites de despesas primárias, segundo LC 200/2023

Ano	IPCA	Cresc. Real Receita Primária	Variação da despesa primária	Teto de despesas primárias (R\$ milhões)
2023	0,00%	0,00%	0,00%	1.867.413,5
2024	4,62%	2,50%	7,24%	2.023.550,6
2025	4,34%	1,77%	6,18%	2.148.532,8
2026	3,00%	2,50%	5,56%	2.268.093,3
2027	3,00%	2,50%	5,56%	2.394.307,0
2028	3,00%	2,50%	5,55%	2.527.297,6

Para avaliar o espaço fiscal para as demais despesas primárias sujeitas aos limites de gastos, basta verificar o quanto é consumido pelas despesas com o piso da saúde, o piso da educação e com benefícios do RGPS. Isso está apontado nas tabelas 5 e 6.

**Tabela 5 - Comportamento das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos estabelecido pela LC 200/2023, conforme cenário básico**

Ano	Teto de despesas (a= b+c+d+e)		Saúde (b)		Educação (c)		Benefícios do RGPS (d)		Outras despesas (e)	
	Valor (R\$ milhões)	Var. (% a.a.)	Valor (R\$ milhões)	% Teto	Valor (R\$ milhões)	% Teto	Valor (R\$ milhões)	% Teto	Valor (R\$ milhões)	% Teto
2023	1.867.413,5		185.057,2	9,91%	94.148,3	5,04%	839.909,7	44,98%	748.298,2	40,07%
2024	2.023.550,6	7,24%	217.857,0	10,77%	100.196,1	4,95%	898.450,3	44,13%	807.047,1	39,88%
2025	2.148.532,8	6,18%	219.588,0	10,22%	107.888,7	5,02%	963.047,6	45,66%	858.008,6	39,93%
2026	2.268.093,3	5,56%	234.300,3	10,33%	115.897,8	5,11%	1.029.419,7	45,82%	888.475,4	39,17%
2027	2.394.307,0	5,56%	249.800,7	10,43%	124.336,0	5,19%	1.094.797,5	45,93%	925.372,8	38,65%
2028	2.527.297,6	5,55%	266.013,1	10,53%	133.161,7	5,27%	1.170.033,7	46,27%	958.089,2	37,91%

**Tabela 6 - Comportamento das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos estabelecido pela LC 200/2023, conforme cenário alternativo**

Ano	Teto de despesas (a=b+c+d+e)		Saúde (b)		Educação (c)		Benefícios do RGPS (d)		Outras despesas (e)	
	Valor (R\$ milhões)	Var. (% a.a.)	Valor (R\$ milhões)	% Teto	Valor (R\$ milhões)	% Teto	Valor (R\$ milhões)	% Teto	Valor (R\$ milhões)	% Teto
2023	1.867.413,5		185.057,2	9,91%	94.148,3	5,04%	839.909,7	44,98%	748.298,2	40,07%
2024	2.023.550,6	7,24%	217.857,0	10,77%	100.196,1	4,95%	898.450,3	44,13%	807.047,1	39,88%
2025	2.148.532,8	6,18%	231.312,7	10,77%	106.384,6	4,95%	951.358,7	45,09%	859.476,9	40,00%
2026	2.268.093,3	5,56%	244.184,7	10,77%	112.304,6	4,95%	1.005.957,7	45,39%	905.646,3	39,93%
2027	2.394.307,0	5,56%	257.772,9	10,77%	118.554,1	4,95%	1.057.688,1	45,38%	960.291,9	40,11%
2028	2.527.297,6	5,55%	272.090,8	10,77%	125.139,1	4,95%	1.117.634,7	45,76%	1.012.433,0	40,06%

Comparando as duas tabelas anteriores, observamos que a compressão das outras despesas primárias sujeitas ao teto de gastos estabelecido pela Lei Complementar nº 200, de 2023, tende a uma estabilidade se consideradas apenas as despesas mínimas com educação, saúde e os gastos com benefícios da previdência social no cenário alternativo.

## 5. Conclusão

As simulações realizadas neste estudo consideraram as despesas com o piso da saúde, o piso da educação e com os benefícios do RGPS, levando em conta dois cenários. Um deles, denominado cenário básico, adotou as regras vigentes. Isso significa que:

- a) o piso da saúde foi estimado com base na receita corrente líquida, correspondendo a 15% da RCL;
- b) o piso da educação foi estimado com base na receita líquida de impostos, equivalendo a 18% da RLI;
- c) as despesas com benefícios do RGPS foram estimadas com base no crescimento vegetativo e no reajuste anual dos benefícios pelo INPC, assegurado o valor mínimo igual ao salário-mínimo.

No cenário alternativo, as regras adotadas foram:

- a) os pisos da saúde e da educação foram estimados conforme a variação do teto de gastos estabelecido pela Lei Complementar nº 200, de 2023;
- b) as despesas com benefícios do RGPS foram estimadas com base no crescimento vegetativo e no reajuste anual dos benefícios pelo INPC, sem garantir o valor mínimo do salário-mínimo.

Com base nessas hipóteses, o cenário alternativo mostrou uma distribuição mais estável dos recursos, mantendo os percentuais dos pisos de saúde e educação constantes a partir de 2024. Tal cenário, também, apresentou certa estabilidade na destinação de recursos em proporção do limite de gastos definido pelo arcabouço fiscal.

O cenário básico, porém, não projeta até 2028 compressão das demais despesas primárias, decorrente da manutenção dos atuais critérios de atualização dos pisos constitucionais da educação e saúde, possibilitando aumento real das demais despesas além da correção do IPCA.