

## **Boletim n. 4/2023**

# **Monitoramento do Orçamento da Saúde**

## **Saúde Digital**

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 em saúde e subsidiar a gestão do governo federal a partir de diagnósticos e propostas concretas para o aprimoramento do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesta edição especial, abordamos um tema central relacionado ao Programa TechSUS, uma iniciativa do IEPS que busca impulsionar a transformação digital da saúde no Brasil. Acesse: [www.agendamaisus.org.br](http://www.agendamaisus.org.br) e [ieps.org.br/programa-techsus-ieps/](http://ieps.org.br/programa-techsus-ieps/).

### **1 Resumo**

- Este documento reúne análises sobre a evolução do orçamento orientado à saúde digital;
- Entre 2013 e 2023, o orçamento para a área cresceu 50,6%, com 2023 configurando o maior valor da série histórica, de R\$ 1,08 bilhão;
- Nos últimos anos, houve maior priorização de recursos para a saúde digital. Até 2018, as despesas na área eram de natureza discricionária. A partir de 2020, com a criação do programa Informatiza APS, as despesas obrigatórias passaram a deter a maior parcela desse custeio, tornando-as responsáveis, em média, por 64% dos recursos destinados à área;
- Municípios tornaram-se os principais fomentadores da pauta. Entre 2013 e 2018, a execução dos recursos para a saúde digital era feita diretamente pelo Ministério da Saúde. A partir de 2019, com a entrada do programa Informatiza APS no orçamento da área, há uma reversão desse cenário: as transferências fundo a fundo aos municípios não só foram introduzidas como uma nova modalidade do gasto na rubrica, como passaram a responder, em média, por 67% na participação relativa dessa execução.

### **2 Metodologia**

A construção desse documento se deu a partir da análise das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) e das execuções orçamentárias de 2013 a 2023 do Ministério da Saúde (MS). 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 corrigidos pela inflação, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e são reportados em valores correntes de março de 2023.

### **3 O papel da saúde digital na saúde pública brasileira**

A saúde digital é um campo de estudo e prática que utiliza recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para produzir e disponibilizar informações confiáveis sobre o estado de saúde de quem precisa e em momento oportuno.<sup>1</sup> Embora não seja algo novo, a área ganhou destaque durante a pandemia de COVID-19, quando houve urgência para trocas rápidas e precisas de informações entre os sistemas de saúde em todo o mundo, além da necessidade de adotar tecnologias que permitissem a continuidade dos tratamentos de saúde durante o isolamento social.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Mais informações sobre a definição de saúde digital no Brasil e globalmente, ver <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-digital>.

<sup>2</sup>Ver mais em: <https://bit.ly/livro-desafiosESD28>.

Em 2020, o governo federal publicou a Estratégia de Saúde Digital para o Brasil 2020-2028 (ESD28)<sup>3</sup>, que tem por objetivo materializar a transformação digital da saúde no país em um plano de oito anos. O Ministério da Saúde desempenha um papel central na execução e monitoramento das ações relacionadas a essa pauta, sendo o principal articulador nesse processo.

Para que as diretrizes da ESD28 sejam efetivamente implementadas, é fundamental não apenas a alocação de recursos financeiros, mas uma visão clara do Ministério da Saúde (MS) em relação à pauta. Esses dois elementos devem caminhar mutuamente, para, dessa forma, impulsionar a agenda da saúde digital. Com a intenção de verificar o grau de prioridade do governo federal acerca desse tema, este boletim tem por objetivo analisar o orçamento da saúde digital, identificando a evolução orçamentária desta rubrica nos últimos dez anos.

## 4 Principais resultados

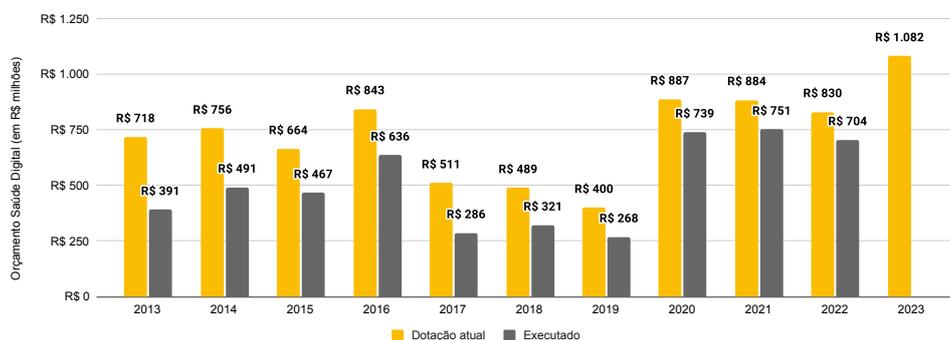
### 4.1 Houve ampliação no orçamento para a saúde digital ao longo dos últimos anos

Em 2023, o montante destinado à saúde digital é de R\$ 1,08 bilhão.<sup>4</sup> O valor é 50,6% maior se comparado ao valor de 2013 (R\$ 718 milhões), e 54,8% superior em relação à média dos últimos nove anos (R\$ 698 milhões). Esse crescimento, no entanto, não ocorreu de forma contínua, havendo diversas flutuações ao longo da última década.

No ano de 2013, a dotação foi de R\$ 718 milhões. Em 2014, cresceu 5%. Em 2015, houve leve queda, mas seguida de aumento, configurando o ano de 2016 como o de maior dotação orçamentária no primeiro quadriênio, R\$ 843 milhões. Tal valor foi reduzido ano após ano no triênio subsequente, de modo que, no final desse período, o total orçado, R\$ 400 milhões, constituía menos da metade se comparado ao valor do início da série.

A partir de 2020, houve um processo de reversão desse cenário. Isso porque os recursos para a área mais que dobraram, chegando a R\$ 887 milhões. Esse valor permaneceu estável no ano seguinte, recuando levemente em 2022, mas crescendo substancialmente em 2023, o ano de maior dotação da série histórica – R\$ 1,08 bilhão. Em relação ao montante efetivamente executado, a tendência se mostrou semelhante. O destaque foi no quadriênio de 2020 a 2023. Nesse período, além da dotação da área ter sido ampliada, foi o de maior parcela efetivamente executada ao longo de toda a série histórica.

**Figura 1. Houve forte expansão no total orçado e executado para a saúde digital nos últimos anos**



Fonte: SIAFI. Valores reais corrigidos pelo IPCA de mar./2023.

<sup>3</sup>Disponível em: [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/estrategia\\_saude\\_digital\\_Brasil.pdf](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/estrategia_saude_digital_Brasil.pdf).

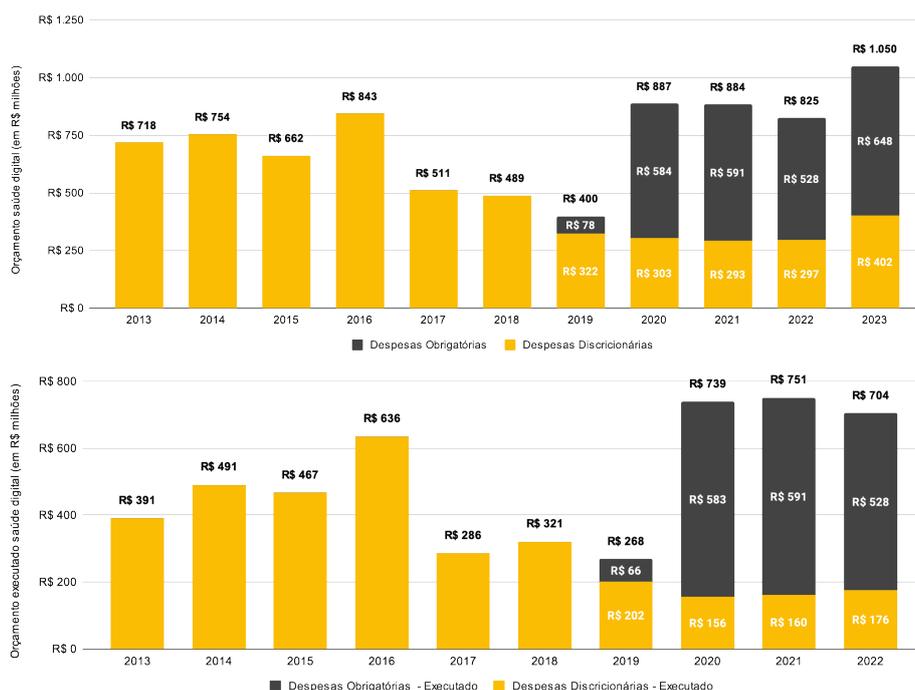
<sup>4</sup>No orçamento federal da saúde, as ações “20YN - Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação para a Saúde (e-Saúde)” e “21CF - Implantação e Funcionamento da Saúde Digital e Telessaúde no SUS” e o Plano Orçamentário “000D - Programa de Informatização da APS” e “0000 - Implantação e Funcionamento da Saúde Digital e Telessaúde no SUS” correspondem às rubricas responsáveis pela provisão de recursos à saúde digital.

## 4.2 Existe uma tendência por maior priorização na implementação da saúde digital

As despesas em saúde digital podem ser categorizadas, simplificada, de duas formas: obrigatórias e discricionárias.<sup>5</sup> Até 2018, as despesas discricionárias constituíam a única forma de despesa vinculada à área. Com a introdução das despesas obrigatórias no período seguinte, a composição do orçamento para saúde digital mudou significativamente. Essa mudança decorreu principalmente em razão da criação do programa Informatiza APS, que objetiva viabilizar o apoio na informatização das unidades de saúde e a qualificação dos dados da APS no país.<sup>6</sup>

Em 2019, apenas 19,5%, ou R\$ 78 milhões, eram despesas de natureza obrigatória. Em 2020, essa parcela foi de 65,8%, um aumento de 46,3 pontos percentuais. Nos três anos seguintes, as participações relativas desse tipo de despesa mantiveram-se próximas, constituindo, em média, 64,1% das despesas totais. Nesse quinquênio, houve aumento de 730%, ou R\$ 570 milhões, nas despesas obrigatórias, enquanto as despesas discricionárias cresceram apenas 24,8%, ou R\$ 80 milhões. Nota-se que a ampliação da dotação orçamentária na rubrica resultou não apenas da expansão de seus recursos, mas da mudança do nível de priorização em relação à pauta. Isso porque, com a introdução das despesas obrigatórias em sua composição, a rubrica passou a ter uma parcela constituída por uma obrigação legal a ser respeitada pelo MS.<sup>7</sup>

**Figura 2. Despesas obrigatórias correspondem a aproximadamente 66% das despesas destinadas à saúde digital**



Fonte: SIAFI. Valores reais corrigidos pelo IPCA de mar./2023. Nota: As emendas parlamentares apresentam baixa participação relativa no orçamento da saúde digital (3%), e constam em apenas dois anos da série histórica. Por isso, foram desconsideradas da análise.

<sup>5</sup>No orçamento público, despesas obrigatórias são aquelas que o governo é legalmente obrigado a pagar, seja por determinação constitucional, leis específicas ou decisões judiciais. Elas incluem, por exemplo, o pagamento de salários de servidores públicos, aposentadorias e pensões, benefícios sociais, entre outros. Já as despesas discricionárias são aquelas em que o governo tem mais liberdade de escolha sobre como alocar os recursos, não existindo obrigatoriedade legal de sua realização. Elas incluem, por exemplo, investimentos em infraestrutura, programas sociais, subsídios a setores específicos, entre outros.

<sup>6</sup>Ver mais em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/informatiza-aps/>.

<sup>7</sup>Esse incremento da participação de despesas obrigatórias se deu, em 2019, a partir da criação do programa Informatiza APS, instituído pela Portaria nº 2.983/2019, que prevê uma transferência mensal na modalidade fundo a fundo aos municípios que fazem jus aos critérios de adesão ao programa. Com a revisão da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde e a publicação da Estratégia de Saúde Digital, além da obrigação legal de recursos orçamentários e financeiros para promover a informatização de estados e municípios, ficou também a cargo do MS o papel de custeio da criação e continuidade da RNDs.

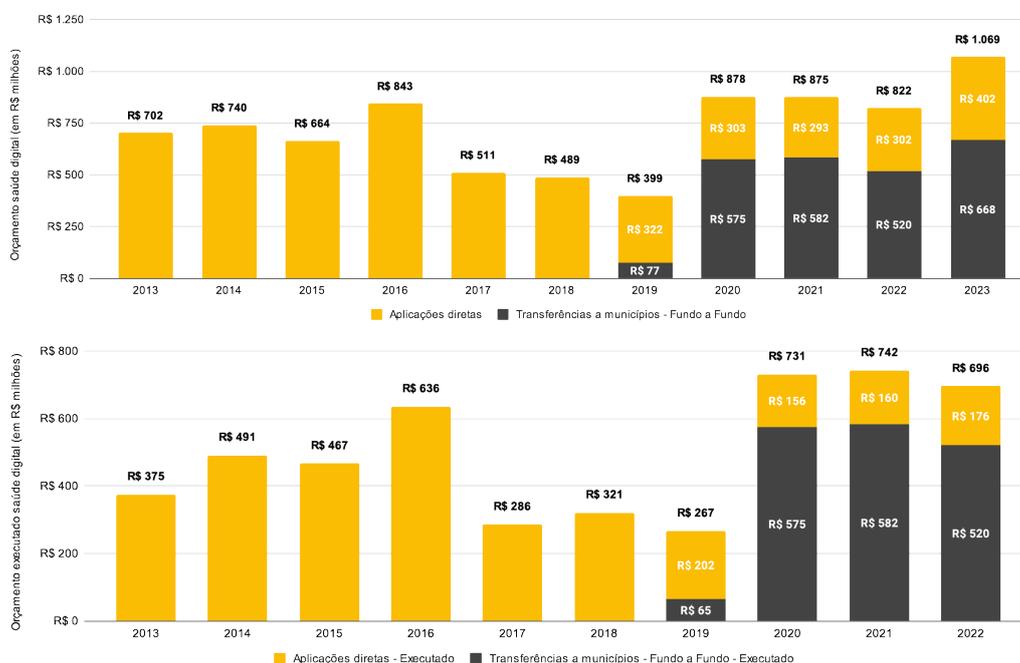
### 4.3 Com a introdução das despesas obrigatórias no orçamento da saúde digital, os municípios passam a ser os responsáveis pela sua execução

Os recursos para a saúde digital são executados em duas modalidades: aplicação direta, isto é, realizada diretamente pelo MS; e por transferências a municípios fundo a fundo, modalidade em que o Ministério repassa os valores para os municípios e estes últimos exercem a função de não apenas executarem os recursos, mas de definirem de que maneira serão alocados.<sup>8</sup>

Até 2018, o MS era o único órgão responsável pela destinação de recursos na saúde digital. Entre 2019 e 2023 – com a introdução do Informatiza APS –, o MS passa a desempenhar uma função majoritariamente de fiscalização. Esse movimento se traduz pela expansão em 767% do orçamento que é executado via transferências a municípios, havendo uma transferência de responsabilidade pela execução desse custeio. Embora iniciada em 2019, essa mudança de dinâmica na aplicação dos recursos passa a ser melhor observada nos quatro anos finais da série.

Em 2019, a dotação via transferências a municípios foi de R\$ 77 milhões. Em 2020, expandiu 646%, o equivalente a R\$ 575 milhões. Em 2021, o valor manteve-se relativamente estável. No período seguinte, houve queda substancial em sua dotação. Em 2023, não só se recuperou, como ampliou em mais 14,7% seu montante, compondo R\$ 668 milhões. Em termos relativos, a participação dos recursos via transferências da União aos municípios para a saúde digital nesse ano foi de 62%, enquanto a média dos últimos cinco anos correspondeu a 67%. Nota-se que os municípios passaram a ser os principais atuantes na promoção da pauta. Este resultado pode também ser reforçado quando observado o montante efetivamente executado. Além das dotações via transferências fundo a fundo a municípios terem sido ampliadas, sua execução também foi quase que completa, constituindo 88% em média.

**Figura 3. Cresce o papel dos municípios na promoção à saúde digital no país**



Fonte: SIAFI. Valores reais corrigidos pelo IPCA de mar./2023. Nota: Os valores de “Transferências ao Exterior” e de “Emendas Individuais” apresentaram baixa participação relativa, compondo menos de 3% do orçamento da área, e foram identificados apenas em anos específicos. Por isso, foram desconsiderados da análise.

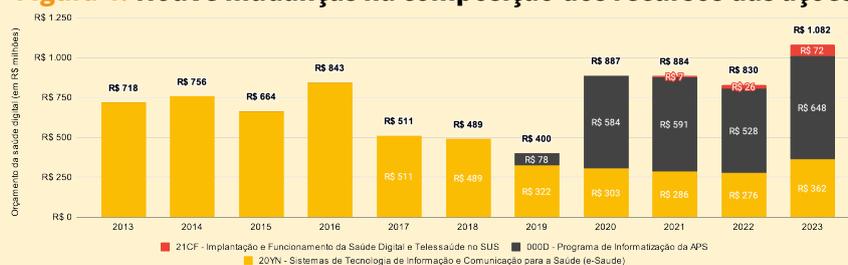
<sup>8</sup>Um exemplo é quando o MS realiza transferências aos municípios, preconizando a subfunção de Atenção Primária. Via de regra, os municípios decidem, dentro da subfunção correspondente, de que forma esse recurso será alocado: se para compra de equipamentos, reestruturação de Unidades Básicas de Saúde (UBS), dentre outros.

### Para onde vão os recursos orientados à saúde digital?

No orçamento, a saúde digital comporta três rubricas em seu arranjo: i) 20YN - Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação para a Saúde (e-Saúde); ii) 21CF - Implementação e Funcionamento da Saúde Digital e Telessaúde no SUS; e iii) 000D - Programa de Informatização da APS.

Entre 2013 e 2018, a ação “20YN - Sistemas de Tecnologia de Informação e Comunicação para a Saúde (e-Saúde)”<sup>9</sup> foi a única responsável por fomentar a pauta de saúde digital. Em 2019, com a criação do programa de informatização da APS, há uma redistribuição da hierarquização das principais ações, passando essa última a prover maior dotação de recursos na área. Ao longo desse período, a dotação da rubrica expandiu 731%, colocando-a como principal fonte de recurso da pauta de saúde digital, compondo, em média, 64% da participação relativa do total orçado na área. Nos anos finais, a ação “21CF - Implementação e Funcionamento da Saúde Digital e Telessaúde no SUS” também foi incorporada nesse escopo, ainda que com dotação reduzida se comparada às demais rubricas. Apesar disso, em 2023, essa rubrica cresceu significativamente, saindo de 3%, em 2021, para 6% em 2023.

**Figura 4. Houve mudanças na composição dos recursos das ações**



Fonte: SIAFI. Valores reais corrigidos pelo IPCA de mar./2023.

## 5 Conclusão

Este boletim analisou o comportamento do MS em relação à priorização da saúde digital. Em termos gerais, observa-se que, entre 2013 a 2016, o governo federal deu os primeiros passos no incentivo a essa área. Nesse período, houve considerável expansão dos recursos na saúde digital (17,4%), mas que perdeu força nos três anos seguintes. A partir de 2020, houve ampliação significativa dos recursos na pauta, na ordem de 21,9%. Para 2023, a dotação é de R\$ 1,08 bilhão, a maior alocação de recursos da última década.

É importante ressaltar que os períodos em que foram observadas alterações significativas no orçamento coincidem com momentos em que a pauta precisou ser politicamente priorizada ou teve caráter emergencial, como foi o caso de 2020 - ano em que a pandemia de COVID-19 surgiu e a Estratégia de Saúde Digital para o Brasil foi publicada.

A mudança na dinâmica da distribuição orçamentária, com aumento das despesas obrigatórias em detrimento das discricionárias e transferência de responsabilidade do MS para os municípios na execução desses gastos, refletem movimentos em prol da institucionalização da Estratégia de Saúde Digital. Diante dos potenciais benefícios que a saúde digital traz para a saúde pública brasileira, espera-se que essa tendência de aumento

<sup>9</sup> Nesta ação, estão contemplados os seguintes planos orçamentários: i) Rede Nacional de Dados em Saúde, considerado como um dos projetos estruturantes da atual Estratégia de Saúde Digital; ii) Tecnologias da Informação e Comunicação para Gestão e Governança de Dados e Indicadores em Saúde, responsável pela aquisição, desenvolvimento e manutenção de ferramentas e serviços tecnológicos para disseminação de dados e indicadores em saúde; e iii) Sistemas de Tecnologia da Informação e Comunicação para a Saúde, caracterizado por desenvolver, implementar e manter os produtos de tecnologia da informação e informática, fomentar e avaliar as ações de informatização do SUS que viabilizem o Sistema Nacional de Informações em Saúde – SNIS.

de recursos traga o fortalecimento do avanço de tecnologias de saúde no SUS, e que o novo governo eleito continue exercendo o papel de indutor da pauta junto aos entes subnacionais.

## **Autores**

### **Víctor Nobre**

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

### **Maria Letícia Machado**

*Gerente de Programa  
Instituto de Estudos para Políticas de Saúde*

### **Sara Tavares**

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

## **Agradecimentos**

Agradecemos a Felipe Poyares, Rebeca Freitas, Arthur Aguillar e Rudi Rocha pelas sugestões e comentários e a Helena Ciorra pelo apoio na edição e revisão deste documento.

---

[www.ieps.org.br](http://www.ieps.org.br)  
[www.agendamais.org.br](http://www.agendamais.org.br)