Resultados do Simulador do novo modelo de financiamento da Atenção Primária do Painel de Apoio à Gestão do CONASEMS: Nota de esclarecimento

CONTEXTO GERAL

Desde o dia 04 de novembro de 2019, o CONASEMS disponibilizou em seu sítio eletrônico do Painel de Apoio à Gestão uma consulta, município por município, dos valores financeiros do atual modelo de financiamento da Atenção Basica em comparação aos resultados das simulações da nova proposta de financiamento da Atenção Primária em Saúde, alvo da pactuação ocorrida na última Reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

Tratando-se de uma consulta à uma simulação, a ferramenta explicita que os valores que serão recebidos, poderão variar, sendo maiores ou inferiores aos demonstrados. No entanto, alguns aspectos dos parâmetros de cálculo de cada uma das novas 4 dimensões do financiamento da Atenção Primária em Saúde (Capitação, Desempenho, Incentivos/Programas, e, Provimento – somente ACS) devem ser analisados com o objetivo de evidenciar os cenários singulares municipais na perseguição de contribuir para a correta avaliação dos gestores municipais no momento da tomada de decisão e gestão dos Fundos Municipais de Saúde, dadas as possíveis alterações dos volumes de recursos recebidos, principalmente a partir do exercício de 2021 (ano subsequente ao período de transição do modelo de financiamento marcado por medidas de atenuação das eventuais perdas de recursos pelos municípios – alvo inclusive de um informe disponibilizado na consulta que afirma que todos os municípios com prejuízos, tem a garantia de manutenção dos valores de 2019).

Neste sentido, cabe ressaltar que nos valores totais apresentados estão inseridos uma série de parâmetros que nem sempre relacionam efetivos, já pactuados e permanentes incrementos de recursos às gestões municipais. Dentre eles, os principais parâmetros são: definição e quantidade de população cadastrada – em que se deve considerar apenas a quantidade de cadastro individual em registro unívoco (ou seja, com CPF e/ou CNS vinculado ao CPF); manutenção de uma parcela do PAB-Fixo em 2019 – responsável por atenuar a perda na Dimensão Capitação da maior parcela dos municípios, no entanto, assegurada apenas para o exercício de 2019; recebimentos da Dimensão de Desempenho – que não consideram os indicadores que vem sendo discutidos pelo Ministério da Saúde, mas uma garantia de manutenção dos valores do PMAQ no 8 primeiros meses do ano e rateio da sobra orçamentária para os meses seguintes do ano de transição; e, projeção da Dimensão Provimento – incremento unicamente relacionado ao aumento do piso salarial da categoria determinado pela Lei 1.244/2014.

Abaixo, cada um dos itens da simulação foi descrito e analisado com o objetivo de elucidar os cenários e contribuir para a avaliação das gestões municipais, que terão de se debruçar sobre este painel e reprogramar suas ações para Atenção Primária em Saúde, no intuito de reduzir eventuais perdas e avaliar o impacto sobre seus respectivos sistemas de saúde.

CONTEXTO ESPECIFICIO

SIMULAÇÃO DE DADOS DA PROPOSTA DE NOVO FINANCIAMENTO

1. CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICIPIO

- **Impacto Total:** refere-se à criação de uma classificação para resultado geral da simulação escalonada em 4 faixas na comparação com a projeção de recebimento por município no exercício de 2019 (referente a competência financeira de agosto de 2019), a saber: 0 – municípios com previsão de recebimento na simulação no intervalo de 3% acima até 3% abaixo do projetado para 2019 (por este motivo, identificado como sem variação); 1 – municípios com ganhos de recebimento na simulação em até 20% do projetado para 2019; 2 – municípios com ganhos de recebimento na simulação acima de 20% do projetado para 2019; 3 – municípios com perdas de até 20% do projetado para 2019; 4 – municípios com perdas de recebimento na simulação superiores à 40% do projetado para 2019. A faixa do escalonamento do impacto identificada como "0" relaciona perdas de 0% a 3%. Em um universo conservador de comparação, o título "sem variação" não poderia somar perdas de qualquer variação, mesmo que de "apenas" 3%, uma vez que coexiste no universo monetário o impacto da inflação sobre as Programações Orçamentárias. Vale destacar que hoje o IPC – FIPE Geral está em 2,98% e o IPC FIPE Saúde está em 6,68%;
- **Tipologia IBGE:** Classificação dos municípios segundo a Tipologia do IBGE constante do livro: "Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação" de 2017;
- **População Cadastrada Vinculada 2019 (n):** Quantidade de cadastro individual em registro unívoco (ou seja, com CPF e/ou CNS vinculado ao CPF) sem o limite da população IBGE referente à competência do 1º quadrimestre de 2019 (competência abril/2019 do SIAB);
- **Cobertura:** Percentual de cobertura das Equipes de Estratégia de Saúde da Família (ESF) implantadas**.** Considera o padrão da PNAB (Política Nacional de Atenção Básica), ou seja, 1 ESF cobre 3.500 pessoas;
- **Nº ESF + EAP (n):** somente o número de ESF implantadas e cadastradas referente à competência abril/2019 do SISAB. Assim, não considera os demais "tipos" de Equipes, inclusive, não considera as EAPs;
- **Vulnerabilidade:** Percentual da população total inserida nos critérios de vulnerabilidade (pessoas beneficiadas pelo: Bolsa Família, BPC, recebimento de INSS menor de 2 salários mínimos, idade inferior à 5 anos e idade superior à 65 anos). Destaca-se que o percentual foi calculado já considerando o cruzamento dos CPFs. Ou seja, uma pessoa que se enquadre em mais de um critério de vulnerabilidade, é contabilizada apenas uma vez para ponderação. Este percentual de representação da vulnerabilidade é calculado sobre a população total do município e aplicado sobre a quantidade de população cadastrada total do município. Vale destacar que a lógica de pagamento por pessoa cadastrada é executada sobre a quantidade total de habitantes do município e não sobre a situação e cadastro de cada uma das ESF;
- **Meta de Cadastro – Considera apenas ESF:** quantidade de meta cadastro único de cada pessoa segundo os parâmetros estabelecidos pela tipologia IBGE de municípios com a limitação da quantidade de população IBGE 2019. Para municípios da classificação Urbano a meta é 4.000 cadastros por ESF; para municípios Intermediários Adjacente e Rural Adjacente a meta de cadastro é de 2.750 cadastros por ESF. Assim, a fórmula para alcance destes valores é Meta por ESF (segundo a tipologia do município) x nº ESF;
- **Parâmetro Pessoas por ESF – tipologia (n):** Quantidade da meta de cadastro individual em registro unívoco segundo a tipologia IBGE de

municípios por ESF, a saber: Intermediário Adjacente – 2.750 cadastros; Rural Adjacente – 2.750 cadastros; e, Urbano – 4.000 cadastros;

- **Esforço de Cadastro Municipal:** diferença entre a população cadastrada – registro único por pessoa (com limite de quantidade de população do IBGE) e a meta segundo a tipologia IBGE do Município (meta da tipologia multiplicada pelo número de ESF): Urbano – meta 4000 cadastros por equipe; Intermediário Adjacente e Rural Adjacente – 2.750 cadastros por pessoa;

2. *CAPITAÇÃO*

a. 2019

- **PAB Fixo + ESF + NASF + Gerentes:** refere-se aos valores recebidos na competência financeira de agosto/2019 do Piso de Atenção Básica Fixo (PAB), Equipes da Estratégia de Saúde da Família (ESF), Núcleo de Atenção à Saúde à Família (NASF) e Gerentes multiplicado por 12 – Ou seja, a projeção considerada na simulação é o recebimento destas linhas de transferência na competência financeira de agosto/2019 multiplicado por 12;

b. Proposta

- **Meta de Cadastro:** relaciona o valor resultante da seguinte equação: quantidade da meta de cadastro individual (registro único por pessoa) segundo a tipologia IBGE (com limite da população IBGE 2019) multiplicado pelo número de ESF implantadas e cadastradas do município com aplicação do percentual de ponderações de vulnerabilidade para diferenciamento do valor de pagamento por pessoa (que foi calculada sobre a população total: número de pessoas beneficiadas por BPC, Bolsa Família, beneficiários do INSS com valores inferiores à 2 salários munimos, pessoas com menos de 5 anos e com mais de 65 anos – base já higienizada pelo cruzamento de CPFs), multiplicado pelo valor médio (R$51,00 pessoa ao ano para pessoas sem características de vulnerabilidade e valor médio ponderado para as pessoas em vulnerabilidade). Sendo assim, o resultado desta coluna é o valor máximo que o município poderá receber na dimensão da Capitação proposta com o número atual de ESF implantadas e credenciadas, pois considera-se nesta coluna o número máximo de cadastro atingível pelo município segundo a atual situação de cadastramento de ESF;
- **Diferença:** Valor da *"Meta de Cadastro"* subtraída da projeção contida na coluna *"PAB Fixo + ESF + NASF + Gerentes"*. Se o valor for negativo, significa que a projeção de recebimento de 2019 é maior que o valor estimado para a Meta de cadastro do município, ou seja, o recebimento de 2019 superará a projeção da simulação. Vale destacar que o valor contido na coluna "Meta de Cadastro" por basear-se no número máximo de cadastros por ESF implantadas e credenciadas é o maior valor de recebimento possível do município na proposta da dimensão Capitação. Este valor poderá aumentar apenas se o município cadastrar novas equipes, em que pese que o limite é a quantidade da população IBGE2019 do município Por tanto, se o município já possui população cadastrada vinculada maior ou igual a sua população do IBGE 2019, não há mais possibilidade de ampliação do valor recebido pela dimensão da Capitação, a não ser que que se altere o valor base de pagamento por pessoa, ou se a situação de vulnerabilidade passar a atingir um percentual maior da população;
- **Acréscimo 25% PAB Fixo:** Nesta coluna o valor contido se refere à 25% da dotação orçamentária programada para a transferência do PAB Fixo no exercício de 2019 dividido de maneira igual entre os municípios segundo a

população IBGE 2019. O que resulta em R$5,95 por habitante ao ano (valor registrado inclusive na minuta da portaria). Este recebimento está assegurado apenas no ano da transição de 2020. Por tanto, importante notar que: se o valor registrado na coluna "Diferença" é menor ou igual ao *"Acréscimo 25% PAB Fixo"*, a perda da mudança no modelo de financiamento na dimensão Capitação está sendo coberta ou atenuada por esta transferência que será temporária. Por tanto, a partir de 2021, estes municípios (mantidas a quantidade de equipes implantadas e cadastradas e sua situação de vulnerabilidade) passarão a inferir prejuízos em comparação à projeção de recebimento de 2019;

c. Resultado

- **Diferença:** Resultado da coluna *"PAB Fixo + ESF + NASF + Gerentes"* subtraído da somatória dos valores das colunas *"Meta de Cadastro"* e *"Acréscimo 25% PAB Fixo".* Por tanto, nesta coluna, relaciona-se o resultado final da simulação para dimensão Capitação para o município, considerando-se o melhor valor de recebimento por quantidade pessoa cadastrada segundo a situação de ESF atual e a atenuação advinda da manutenção de um PAB Fixo de R$5,95 por habitante ao ano. Isto significa que: os municípios com registro de valores negativos nesta coluna, poderão melhorar a situação de recebimento apenas se credenciarem e implantarem novas equipes (considerando-se o limite de população IBGE 2019), sua situação de vulnerabilidade atingir maior representatividade da população, ou se, o valor médio de financiamento por pessoa cadastrada aumentar. É importante enfatizar que a partir de 2021 não haverá mais a atenuação do PAB Fixo em R$5,95, e os municípios nesta situação ficarão com prejuízos ainda maiores (mantidas as condições propostas de financiamento);
- **Faixa:** nesta coluna, rotula-se o resultado da Dimensão Capitação segundo os critérios de classificação para resultado geral da simulação escalonada em 4 faixas na comparação com a projeção de recebimento por município no exercício de 2019 (referente a competência financeira de agosto de 2019), a saber: 0 – municípios com previsão de recebimento na simulação no intervalo de 3% acima até 3% abaixo do projetado para 2019 (por este motivo, identificado como sem variação); 1 – municípios com ganhos de recebimento na simulação em até 20% do projetado para 2019; 2 – municípios com ganhos de recebimento na simulação acima de 20% do projetado para 2019; 3 – municípios com perdas de até 20% do projetado para 2019; 4 – municípios com perdas de recebimento na simulação superiores à 40% do projetado para 2019;

3. *DESEMPENHO*

a. 2019

- **PMAQ:** Valor resultante da projeção para 2019 de recebimento do PMAQ do município, com base na seguinte equação: recebimento PMAQ na competência financeira de agosto/2019 multiplicado por 12. Por basear-se exclusivamente na competência de agosto de 2019, o valor da projeção pode não corresponder à realidade: isto porque, os recebimentos do PMAQ são variáveis, relacionados ao número de equipes implantadas, credenciadas ligadas ao programa e às avaliações constituintes do programa. Por tanto, os recebimentos nesta linha de transferência no

exercício de 2019, podem ser maiores ou menores ao resultado relacionado nesta coluna**;**

b. Proposta

- **Pagamento de Desempenho:** valor relacionado à simulação para ano e transição de 2020, resultante da seguinte equação: 8 meses de recebimento com base no pagamento da competência financeira de agosto19 do PMAQ do município somados à "sobra" de orçamento programada para esta dotação do exercício de 2020 dividido por município segundo a situação atual da quantidade de equipes implantadas e credenciadas. Sendo assim, o valor apresentado nesta coluna não se baseia em uma projeção dos resultados alcançados pelos indicadores de desempenho que serão pactuados. Neste sentido, a previsão da simulação pode ficar prejudicada;

c. Resultado

- **Diferença:** Resultado simples da subtração do valor da coluna "*Pagamento de Desempenho*" da Proposta e do valor da coluna "*PMAQ*" de 2019. Por tanto, esta coluna identificará se o município terá prejuízo ou ganho com a mudança da estrutura de financiamento na Dimensão Desempenho. Cabe salientar que, tendo em vista a limitação da simulação para esta dimensão (projeção de base variável pautada em uma única competência de recebimento, e não em uma média, por exemplo), é difícil a mensuração da segurança do resultado. No entanto, em linhas gerais, os municípios com situação de diferenças negativas já partem de um cenário mais preocupante, pois, mesmo garantindo-se na simulação 4 meses de recebimento de recursos provenientes da sobra orçamentária da rubrica em 2020 (variável limitadora e intransponível – exceto se houver remanejamento de recursos de outras dotações) divididos igualmente entre as equipes dos municípios na situação atual já inferem prejuízo, cenário com pouca perspectiva de melhora uma vez que o número de equipes tende a aumentar e o recurso disponível da sobra orçamentária a diminuir nesta divisão;
- **Faixa:** nesta coluna, rotula-se o resultado da Dimensão Desempenho segundo os critérios de classificação para resultado geral da simulação escalonada em 4 faixas na comparação com a projeção de recebimento por município no exercício de 2019 (referente a competência financeira de agosto de 2019), a saber: 0 – municípios com previsão de recebimento na simulação no intervalo de 3% acima até 3% abaixo do projetado para 2019 (por este motivo, identificado como sem variação); 1 – municípios com ganhos de recebimento na simulação em até 20% do projetado para 2019; 2 – municípios com ganhos de recebimento na simulação acima de 20% do projetado para 2019; 3 – municípios com perdas de até 20% do projetado para 2019; 4 – municípios com perdas de recebimento na simulação superiores à 40% do projetado para 2019;

4. *INCENTIVOS*

a. 2019

- **Programas 2019:** Valor resultante da projeção para 2019 de recebimento dos Programa do município, com base na seguinte equação: recebimento dos programas na competência financeira de agosto/2019 multiplicado por 12. Os programas são: Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), Equipes de Saúde Bucal, Equipes de Saúde da

Família Fluvial, Equipes de Saúde da Família Ribeirinha, Unidade Móvel Odontológica, Equipe de Atenção Básica Prisional, Saúde do Adolescente, entre outros vigentes em 2019 (ou seja, todo o PAB variável, excluído os valores das ESF, ACS, NASF, Gerentes e PMAQ que são linhas de transferências que serão substituídas pela Dimensão da Capitação). Por basear-se exclusivamente na competência de agosto de 2019, o valor da projeção pode não corresponder à realidade: isto porque, os recebimentos das linhas de transferência que serão substituídas são variáveis, relacionadas ao número de equipes implantadas, credenciadas. Por tanto, os recebimentos nesta linha de transferência no exercício de 2019, podem ser maiores ou menores ao resultado relacionado nesta coluna**;**

b. Proposta

- **Programas 2020:** relaciona a projeção para o município segundo o recebimento dos Programas na competência de agosto de 2019 multiplicado por 12, somada à projeção dos demais programas que os municípios já tem homologação e aguardam portaria. Por exemplo, nesta projeção está incluída a expansão da Informatização (para os municípios que já possuem), Saúde na Hora para municípios já homologados, Residência Médica para municípios que já possuem, entre outros. Destaca-se que na simulação desta coluna não foi considerado os programas potenciais dos municípios, mas sim apenas aqueles que já foram homologados. Por tanto, há possibilidade dos municípios ampliarem os recursos recebidos nesta dimensão, na condição de haver abertura para credenciamento e homologação pelo Ministério e capacidade de contratação por parte dos municípios (destaca-se que a maior parte dos programas estão atrelados à necessidade de contratação pelo gestor municipal – por exemplo: para implantação de CEO é necessário contratar equipe, adquirir insumos e material, etc – pois trata-se de expansão de oferta de serviço segundo política de adesão. Desta maneira, ampliar adesão de programas pode gera aumento de recebimentos com relacionado aumento de gasto;

c. Resultado

- **Diferença:** Resultado simples da subtração do valor da coluna "*Programas 2020*" da Proposta e do valor da coluna "*Programas 2019*" de 2019. Por tanto, esta coluna identificará se o município terá prejuízo ou ganho com a mudança da estrutura de financiamento na Dimensão Incentivos/Programas. Cabe salientar que, tendo em vista a limitação da simulação para esta dimensão (projeção de base variável pautada em uma única competência de recebimento, e não em uma média, por exemplo), é difícil a mensuração da segurança do resultado. No entanto, em linhas gerais, os municípios com situação de diferenças negativas já partem de um cenário mais preocupante. Pois isto significa que estes municípios terão de possuir capacidade de investimento para aumentar os valores recebidos nesta dimensão e equilibrar o resultado. Isto porque, como já registrado anteriormente, esta dimensão trata de expansão de oferta de serviço segundo política de adesão. Desta maneira, ampliar recebimentos desta dimensão significa poder contar com a abertura para credenciamentos e habilitações por parte do Ministério da Saúde, além de, e principalmente, ampliar o gasto próprio. Desta maneira, cada município precisa analisar sua realidade particular e tomar a decisão;

- **Faixa:** nesta coluna, rotula-se o resultado da Dimensão Incentivos/Programas segundo os critérios de classificação para resultado geral da simulação escalonada em 4 faixas na comparação com a projeção de recebimento por município no exercício de 2019 (referente a competência financeira de agosto de 2019), a saber: 0 – municípios com previsão de recebimento na simulação no intervalo de 3% acima até 3% abaixo do projetado para 2019 (por este motivo, identificado como sem variação); 1 – municípios com ganhos de recebimento na simulação em até 20% do projetado para 2019; 2 – municípios com ganhos de recebimento na simulação acima de 20% do projetado para 2019; 3 – municípios com perdas de até 20% do projetado para 2019; 4 – municípios com perdas de recebimento na simulação superiores à 40% do projetado para 2019;

5. PROVIMENTO (APENAS ACS)

a. 2019

- **ACS 2019:** Valor resultante da projeção para 2019 de recebimento da linha de transferência para os ACS credenciados e implantados, com base na seguinte equação: recebimento da linha de transferência do ACS competência financeira de agosto/2019 multiplicado por 13 (12 recebimentos mensais, e a transferência adicional anual relativo aos ACS implantados e cadastrados). Por basear-se exclusivamente na competência de agosto de 2019, o valor da projeção pode não corresponder à realidade: isto porque, os recebimentos atrelados ao credenciamento e implantação dos ACS são variáveis, relacionadas ao número de ACS implantadas, credenciadas. Por tanto, os recebimentos nesta linha de transferência no exercício de 2019, podem ser maiores ou menores ao resultado relacionado nesta coluna. Vale ressaltar que o salário base de transferência para o exercício de 2019 é R$1.250,00 ao mês, tal como estabelecido pela Lei 12.994/2014**;**

b. Proposta

- **ACS 2020:** relaciona a projeção para o município segundo o número atual de ACS credenciados e implantados pagos na competência financeira de agosto/2019 valorados pelo valor atualizado do salário da categoria estabelecido pela Lei 12.994/14, que determina para o exercício de 2020 o piso salarial de R$1.400,00 a partir já do mês de Janeiro;

c. Resultado

- **Diferença:** Resultado simples da subtração do valor da coluna "*ACS 2020*" da Proposta e do valor da coluna "*ACS 2019*" de 2019. Tendo em vista a determinação da Lei 12.994/2014 que estabelece o piso salarial da categoria, as diferenças apresentadas nesta dimensão, invariavelmente, serão positivas, pois refletem o determinado aumento salarial. No entanto, a projeção não contempla o aumento da quantidade de ACS credenciados e implantados (pelo menos não nos valores expostos nesta coluna, o que não significa que não haja previsão de credenciamento de novos ACS no próximo exercício). Ademais, dada a determinação legal de aumento salarial, e a constituição desta linha de transferência coo política de adesão, o crescimento projetado não se configura como ampliação de recurso "livre/novo" aos municípios. Cabe ainda destacar que ao gestor

municipal mantem-se a necessidade de arcar com os encargos sociais da contratação de seus agentes;

- **Faixa:** nesta coluna, rotula-se o resultado da Dimensão Provimento (apenas ACS) segundo os critérios de classificação para resultado geral da simulação escalonada em 4 faixas na comparação com a projeção de recebimento por município no exercício de 2019 (referente a competência financeira de agosto de 2019), a saber: 0 – municípios com previsão de recebimento na simulação no intervalo de 3% acima até 3% abaixo do projetado para 2019 (por este motivo, identificado como sem variação); 1 – municípios com ganhos de recebimento na simulação em até 20% do projetado para 2019; 2 – municípios com ganhos de recebimento na simulação acima de 20% do projetado para 2019; 3 – municípios com perdas de até 20% do projetado para 2019; 4 – municípios com perdas de recebimento na simulação superiores à 40% do projetado para 2019. Tendo em vista a determinação legal que prevê aumento para o piso salarial da categoria, todos os municípios que possuírem ACS e que receberam transferência na competência financeira de agosto/2019, estarão classificados na Faixa 1 (de ganhos até de 20%;