ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO PARLAMENTAR DE SAÚDE

Exmº. Senhor
Presidente da Comissão de Economia e Finanças

Of. nº. 10/CS/2008

Assunto: Proposta de Lei nº. 226/X/4ª.

Junto envio a Vossa Excelência, para efeito de apreciação em Plenário, o Parecer elaborado pelo Senhor Deputado Adão Silva, do Partido Social Democrata, referente à Proposta de Lei nº. 226/X/4ª.relativa ao **"Orçamento do Estado *para 2009*",** cujos considerandos e conclusões foram aprovados por unanimidade, na reunião desta Comissão, realizada em 29 Outubro de 2008.

Apresento a Vª. Ex.ª os meus cumprimentos, Jesspaeis e de elevada estima

A VICE- PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Ana Manso)

Comissão Parlamentar de Saúde
Palácio de S. Bento - 1249-068 LISBOA
Tel. (351) 213919019 * Fax (351) 213917452

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE SAÚDE

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 226/X
Orçamento do Estado para 2009

I. CONSIDERANDOS

A) Nota Introdutória

O Governo entendeu dever apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 226/X, que aprova o Orçamento do Estado para 2009.

Esta iniciativa deu entrada na Mesa da Assembleia da República a 14 de Outubro de 2008, tendo sido admitida e baixado à Comissão de Orçamento e Finanças a 14 de Outubro, muito embora os seus Anexos e Relatório apenas tenham sido disponibilizados no dia seguinte, a 15 de Outubro, data em que ocorreu, também, o respectivo anúncio.

A proposta de lei foi apresentada pelo Governo à Assembleia da República, nos termos da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º, da Constituição, e ao abrigo dos artigos 118.º e 124.º, do Regimento da Assembleia da República.

De acordo com o disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República, incumbe a esta Comissão a emissão de Relatório e Parecer sobre a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2009, na parte respeitante à respectiva esfera de competência material.

Assim, o presente parecer incide exclusivamente sobre as áreas do Orçamento do Estado para 2009 que se integram no âmbito de competência material da Comissão de Saúde.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 226/X encontra-se já agendada para as reuniões do Plenário da Assembleia da República de dias 5 a 7 de Novembro de 2008.

B) Objecto, Conteúdo e Motivação da iniciativa

O Orçamento do Estado, na área da Saúde, preconiza que a Política do Governo se centre, em 2009, em torno das seguintes grandes linhas prioritárias:

- Promoção da saúde e prevenção da doença;
- Reforma das Redes de Cuidados de Saúde Primários;
- Expansão da Rede de Cuidados Continuados Integrados;
- Organização hospitalar;
- Política do medicamento e da farmácia;
- Melhoria dos sistemas e tecnologias da informação e comunicação.

As referidas linhas visarão, segundo o Relatório do Orçamento do Estado para 2009, a modernização e a garantia de sustentabilidade financeira do SNS.

Para além dos referidos objectivos estratégicos, o Relatório do Orçamento do Estado para 2009 contém um conjunto de compromissos governamentais, os quais se elencam no quadro *infra*, comparando-os com os compromissos anteriormente assumidos no ROE para 2008:

Relatório do Orçamento do Estado para 2008	Relatório do Orçamento do Estado para 2009
Prioridade à concretização de acções de promoção da saúde e de prevenção das doenças previstas no PNS	*Promover a Saúde e Prevenir a Doença*
Reforma dos Cuidados de Saúde Primários: Relativamente aos cuidados de saúde primários, pilar fundamental do Sistema Nacional de Saúde, a sua reforma prosseguirá com a criação de novas unidades de saúde familiares, algumas já em fase de consolidação, e com a reestruturação organizacional dos centros de saúde. Esta segunda fase da reforma será caracterizada pela criação de agrupamentos de centros de saúde, que irão agregar recursos e estruturas de gestão, eliminando-se concorrências institucionais, obtendo-se economias de escala e viabilizando-se estratégias regionais para os cuidados de saúde primários. Desta forma, ir-se-á ao encontro das necessidades e expectativas da população e favorecer-se-á a equidade territorial e a eficiência do investimento neste nível de cuidados.	*Reforma dos Cuidados de Saúde Primários: No âmbito da Reforma dos Cuidados de Saúde Primários, continuará em 2009 a reestruturação organizacional dos Agrupamentos de Centros de Saúde, e prosseguirá a promoção da criação de mais Unidades de Saúde Familiares (USF), com o objectivo de se terem em funcionamento 250 USF até final de 2009. O apetrechamento tecnológico da totalidade dos centros de saúde, em especial no que respeita a sistemas de informação, será outro dos objectivos a atingir.*
Desenvolvimento e Expansão da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados: Com vista a satisfazer as necessidades existentes ao nível dos cuidados continuados integrados (convalescença, de média e de longa duração) e na área de cuidados paliativos a pessoas idosas e em situação de dependência, o Governo criou em	*Implementar a Rede de Cuidados Continuados: Quanto à consolidação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, destinada às pessoas idosas e outros em situação de dependência, favorecer-se-á, em articulação com o apoio social, a sua expansão, de acordo com critérios de necessidade e de garantia de*

2006 a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados. Uma vez terminado o período de experiências-piloto, que decorreu entre Novembro de 2006 e Junho de 2007, e elaborado o modelo para a respectiva monitorização e avaliação, importa expandir esta rede em 2008 de acordo com critérios de necessidade, de equidade territorial e de garantia de qualidade, em parceria com o sector social e privado, sem prejuízo do investimento a fazer na rede do SNS. Um domínio fundamental de intervenção continuará a ser a promoção do desenvolvimento dos recursos humanos necessários e respectiva certificação de competências. *No domínio da implementação e consolidação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, serão criadas novas camas em unidades de média duração e reabilitação e de longa duração e manutenção.*	*qualidade, e o incremento da formação e certificação dos recursos humanos. Para 2009, estabelece-se o objectivo de ter em funcionamento 7000 camas, distribuídas pelas várias tipologias que incluem os cuidados paliativos e que integram a rede.* *Prosseguindo o desenvolvimento da Rede de Cuidados Continuados Integrados, que visa promover a autonomia e melhoria da funcionalidade das pessoas em situação de dependência, continuar-se-á a alargar a rede e o número de camas disponibilizadas aos utentes o que se traduz num aumento de 18,94 milhões de euros, representando uma variação de 216,5% face ao ano anterior.*
Garantia da sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde, assegurando a sua modernização e o reforço da equidade em saúde	*em torno das seguintes grandes linhas prioritárias: promoção da saúde e prevenção da doença, reforma das Redes de Cuidados de Saúde Primários e expansão da Rede de Cuidados Continuados Integrados, organização hospitalar, política do medicamento e da farmácia, e melhoria dos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, visando a modernização e a garantia de sustentabilidade financeira do SNS.*
Promoção da Flexibilidade da Organização Hospitalar: A política de gestão hospitalar constitui um elemento fundamental à concretização da satisfação das necessidades dos utentes, em tempo útil e com qualidade, num contexto de adequação e eficiência na utilização dos recursos existentes, designadamente nas áreas de hospital de dia e cirurgia do ambulatório. Visando o reforço destas áreas, favorecedoras da equidade no acesso, será incentivada a reconversão da missão dos pequenos hospitais do SNS (de modo a garantir segurança e qualidade clínica, e adequação às necessidades das populações), o desenvolvimento de boas práticas, e o exercício de uma efectiva gestão do risco, a par da implementação de normas de orientação e gestão clínicas. *Partindo do planeamento das necessidades e realizado um balanço sobre os recursos existentes, adoptar-se-ão medidas orientadas para a remodelação e construção de instalações e equipamentos de saúde, constituindo o recurso a parcerias público-privadas, convenientemente salvaguardando o interesse público, uma opção a considerar.*	*Organização Hospitalar:* *Relativamente à organização hospitalar, visando a continuação da política que visa elevar a sua eficácia, eficiência e qualidade, desenvolver-se-á uma política adequada de recursos humanos, incentivando o bom desempenho das equipas, concretizando a avaliação de desempenho dos membros dos Conselhos de Administração dos Hospitais, desenvolvendo o Sistema de Incentivos do pessoal hospitalar, e concluindo a revisão das carreiras da saúde e o processo de celebração de convenção colectiva de trabalho (Hospitais EPE).* *Em 2009 haverá, por outro lado, uma enorme aposta estratégica na Cirurgia de Ambulatório, incentivando-se a reconversão de Blocos Cirúrgicos e a formação dos profissionais, de modo a potenciar o acesso à cirurgia, com maior qualidade e satisfação para os utentes.*

Relativamente à gestão e financiamento, será generalizada a prática da contratualização a todos os hospitais do SNS e iniciada uma experiência de financiamento global, de base capitacional, integrando hospitais e centros de saúde, numa filosofia de unidades integradas de saúde. Numa perspectiva transversal, proceder-se-á ao reforço do acompanhamento e controlo financeiro das instituições, paralelamente ao aprofundamento do modelo de gestão empresarial, através de um estímulo a novos centros de responsabilidade integrada dos hospitais aliado a um regime de incentivos para os profissionais que os integrem.	
No âmbito da prossecução dos objectivos definidos pela actual Política do Medicamento e da Farmácia, será implementado em 2008 o novo regime jurídico para as farmácias, assente no livre acesso à sua propriedade, mas evitando-se a concentração excessiva através da instituição de uma limitação, por proprietário (a quatro farmácias), e reforçando-se o regime de incompatibilidades entre a sua propriedade e respectiva gestão. O quadro legal já aprovado possibilita que as farmácias pratiquem descontos e dispensem medicamentos através da Internet e ao domicílio, realidades que se efectivarão em 2008. *Neste âmbito, serão ainda abertos concursos para novas farmácias.* *Na área hospitalar, a nova legislação facilita a instalação de novas farmácias nos hospitais, estando prevista a sua entrada em funcionamento durante o ano de 2008. Por outro lado, o trabalho das comissões de farmácia e terapêutica será estimulado, fomentando-se a dinamização de boas práticas de prescrição e gestão terapêutica da farmácia hospitalar, de acordo com o respectivo Plano, aprovado em 2007.* *Em 2008 continuarão a ser adoptadas medidas de incentivo à prescrição de medicamentos genéricos.*	*Em termos da Política do Medicamento, serão introduzidas medidas de incentivo à prescrição de medicamentos genéricos, avançando-se para o fornecimento de medicamentos prescritos em unidose nas farmácias dos hospitais. Adicionalmente, será desenvolvido um programa vertical de financiamento do Programa do Medicamento Hospitalar, e promovido o funcionamento em contínuo das farmácias de venda ao público nos hospitais do SNS, a par com o lançamento de concursos para novas farmácias.* Prosseguirá *"o reforço do acesso a medicamentos destinados a doenças crónicas como a artrite reumatóide;* Adoptar *"medidas de incentivo à prescrição de medicamentos genéricos» e «o fornecimento de medicamentos prescritos em unidose nas farmácias dos hospitais".* Será *"promovido o funcionamento em contínuo das farmácias de venda ao público nos hospitais do SNS";* Será promovido *"o lançamento de concursos para novas farmácias".*
Planeamento dos Recursos Humanos da Saúde: Reconhecendo a importância desempenhada pelos recursos humanos na área da saúde, será desenvolvido, em 2008, um sistema integrado vocacionado para a sua gestão estratégica que, partindo da previsível evolução de necessidades, seja capaz de reorientar a formação dos futuros profissionais para as áreas que apresentam uma maior escassez de recursos (nomeadamente a da medicina familiar), e que incentive a distribuição dos profissionais de forma mais equitativa e	*Relativamente à organização hospitalar, visando a continuação da política que visa elevar a sua eficácia, eficiência e qualidade, desenvolver-se-á uma política adequada de recursos humanos, incentivando o bom desempenho das equipas, concretizando a avaliação de desempenho dos membros dos Conselhos de Administração dos Hospitais, desenvolvendo o Sistema de Incentivos do pessoal hospitalar, e concluindo a revisão das carreiras da saúde e o processo de celebração*

eficiente no território, por forma a fazer face às reais necessidades do SNS e dos serviços. Nesse sentido, far-se-á uso dos instrumentos de mobilidade de funcionários, numa envolvente de forte aposta na actualização e qualificação dos profissionais do sector e de avaliação da sua satisfação, assim como de apreciação do seu desempenho efectivo. A evolução da despesa com os recursos humanos do SNS verá o seu acompanhamento reforçado.	*de convenção colectiva de trabalho (Hospitais EPE).* *Em 2009 haverá, por outro lado, uma enorme aposta estratégica na Cirurgia de Ambulatório, incentivando-se a reconversão de Blocos Cirúrgicos e a formação dos profissionais, de modo a potenciar o acesso à cirurgia, com maior qualidade e satisfação para os utentes.*
lançamento de vários projectos estratégicos na área dos Sistemas e Tecnologias de Informação e Comunicação e o prosseguimento da remodelação de instalações e equipamentos de saúde	*Melhorar os Sistemas e Tecnologias de Informação e Comunicação: Na área dos sistemas e tecnologias de informação e comunicação, o Governo continuará a aprofundar os projectos prioritários promovedores do acesso e da correcta referenciação dos utentes. Neste contexto, implementará um modelo de integração dos sistemas de informação, o qual potenciará uma visão integrada da informação em saúde e facilitará a sua gestão estratégica e operacional, melhorando a qualidade da prestação. Com este intuito, serão ainda consolidados os sistemas de controlo efectivo da facturação dos serviços prestados pelo sector privado (medicamentos e meios Complementares de diagnóstico e terapêutica), e o controlo da informação de gestão orçamental das instituições do SNS.* *Visando a disponibilização de informação ao público sobre a actividade desenvolvida, em 2009 será implementado o Portal da Transparência, integrado no Portal da Saúde, com os principais indicadores de acesso e qualidade do SNS.*
Continuar-se-á a eleger como centrais os programas nacionais das doenças cardiovasculares...	Não refere
Continuar-se-á a eleger como centrais os programas nacionais das (...) doenças oncológicas	*"prosseguirá o reforço dos projectos regionais de rastreios oncológicos";*
Continuar-se-á a eleger como centrais os programas nacionais (...) da luta contra a infecção VIH/SIDA	Não refere
"a que se juntará, neste ano, o programa nacional de saúde mental. Através deste programa, a reorganização dos Serviços de Saúde Mental ganhará relevo, enquanto prioridade de actuação, com o objectivo de os aproximar dos cidadãos e da comunidade e de os modernizar.	Iniciar-se-á *"a reestruturação dos Serviços de Saúde Mental, aproximando-os das necessidades dos doentes, em articulação com a Rede de Cuidados Continuados"* (pág 276);
No plano da terapêutica, a partir do próximo ano serão ainda previstos benefícios adicionais para os utentes com necessidades específicas, visando	Não refere

facilitar a equidade no acesso, designadamente no domínio da oncologia, dos cuidados paliativos e da terapêutica da dor, do VIH/SIDA, da diabetes e da artrite reumatóide.	
A saúde oral será outro domínio prioritário do Governo, especialmente focalizado na prevenção da doença de modo a que alguns segmentos da população, em particular as crianças, grávidas e idosos com baixos rendimentos, possam ter dentes saudáveis.	Alargar a *"cobertura da saúde oral publicamente financiada a 65 mil grávidas seguidas no SNS, a 150 mil idosos beneficiários do Complemento Solidário e a 80 mil crianças e jovens"*;
Em 2008, serão reforçadas as políticas de saúde reprodutiva e familiar, nomeadamente as relacionadas com o planeamento familiar, a interrupção voluntária da gravidez e a procriação medicamente assistida.	Alterar a *"referenciação e investimento público na resposta à infertilidade, incluindo a procriação medicamente assistida"*;
Não refere	*"O sistema de convenções do SNS será reformulado, tal como o do licenciamento"*;
Não refere	Prosseguirá *"o Programa de Intervenção em Oftalmologia"*;
Não refere	Incluir *"a vacina contra o vírus do papiloma humano no Plano Nacional de Vacinação"*;
A política de gestão hospitalar constitui um elemento fundamental à concretização da satisfação das necessidades dos utentes, em tempo útil e com qualidade, num contexto de adequação e eficiência na utilização dos recursos existentes, designadamente nas áreas de hospital de dia e cirurgia do ambulatório. Visando o reforço destas áreas, favorecedoras da equidade no acesso, será incentivada a reconversão da missão dos pequenos hospitais do SNS (de modo a garantir segurança e qualidade clínica, e adequação às necessidades das populações), o desenvolvimento de boas práticas, e o exercício de uma efectiva gestão do risco, a par da implementação de normas de orientação e gestão clínicas.	*Em 2009 haverá, por outro lado, uma enorme aposta estratégica na Cirurgia de Ambulatório, incentivando-se a reconversão de Blocos Cirúrgicos e a formação dos profissionais, de modo a potenciar o acesso à cirurgia, com maior qualidade e satisfação para os utentes*
Reconhecendo a importância desempenhada pelos recursos humanos na área da saúde, será desenvolvido, em 2008, um sistema integrado vocacionado para a sua gestão estratégica que, partindo da previsível evolução de necessidades, seja capaz de reorientar a formação dos futuros profissionais para as áreas que apresentam uma maior escassez de recursos (nomeadamente a da medicina familiar), e que incentive a distribuição dos profissionais de forma mais equitativa e eficiente no território, por forma a fazer face às reais necessidades do SNS e dos serviços. Nesse sentido, far-se-á uso dos instrumentos de mobilidade de funcionários, numa envolvente de forte aposta na actualização e qualificação dos profissionais do sector e de avaliação da sua	*Relativamente à organização hospitalar, visando a continuação da política que visa elevar a sua eficácia, eficiência e qualidade, desenvolver-se-á uma política adequada de recursos humanos, incentivando o bom desempenho das equipas, concretizando a avaliação de desempenho dos membros dos Conselhos de Administração dos Hospitais, desenvolvendo o Sistema de Incentivos do pessoal hospitalar, e concluindo a revisão das carreiras da saúde e o processo de celebração de convenção colectiva de trabalho (Hospitais EPE).*

satisfação, assim como de apreciação do seu desempenho efectivo. A evolução da despesa com os recursos humanos do SNS verá o seu acompanhamento reforçado.	

Sem prejuízo da continuidade de políticas prosseguidas pelo Governo em 2008 e por este preconizadas para o próximo ano, e que se evidenciou *supra*, importa realçar o seguinte:

- O Relatório do Orçamento do Estado para 2009 desenvolve mais aprofundadamente as matérias referentes aos sistemas e tecnologias de informação e comunicação;

- No Relatório do Orçamento do Estado para 2009 desaparecem as referências a *"reconversão da missão dos pequenos hospitais do SNS"*;

- O Relatório do Orçamento do Estado para 2009 preconiza o lançamento de um novo programa para a cirurgia de ambulatório, com a finalidade de diminuir o tempo de espera dos utentes e de aliviar a pressão dos internamentos hospitalares;

- O Relatório do Orçamento do Estado para 2009 prevê a reformulação do sistema de convenções, a inclusão da vacina contra o vírus do papiloma humano no Plano Nacional de Vacinação e a continuação do Programa de Intervenção em Oftalmologia;

- O Relatório do Orçamento do Estado para 2009 reitera o compromisso, não concretizado em 2008, do Estado em apoiar os casais que se defrontam com problemas de infertilidade, designadamente assegurando parte dos custos inerentes à utilização de técnicas de procriação medicamente assistida;

- O Relatório do Orçamento do Estado para 2009 não prevê qualquer reforço nem se refere às políticas de saúde relacionadas com o planeamento familiar e a interrupção voluntária da gravidez, ao contrário do que sucedeu no Relatório do Orçamento do Estado para 2008;

- O Relatório do Orçamento do Estado para 2009 atribui relevo ao programa nacional de saúde mental, não fazendo qualquer referência aos *"programas nacionais das doenças cardiovasculares, das doenças oncológicas e da luta contra a infecção VIH/SIDA"*, previstos no Relatório do Orçamento do Estado para 2008.

C) Do Orçamento do Estado para 2009

A despesa total consolidada, prevista na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2009, para o sector da Saúde, ascende a € 8862,8 milhões, ou seja, mais 2,4% do que a estimativa para o ano de 2008 (€ 8651 milhões), o que traduz um aumento inferior ao previsto pelo Governo para a taxa de inflação para 2009, que é de 2,5%.

De facto, refere o Relatório do Orçamento do Estado para 2009 que *"O total da despesa consolidada do Ministério da Saúde (MS) ascende a 8862,8 milhões de euros, representando 11,0% da despesa da Administração Central e 5,1% do PIB"*, como se pode observar nos quadros *infra*:

Quadro V.1 Despesa Total Consolidada – Despesa por Ministérios

milhões de euros

MINISTÉRIOS	Estado		SFA		Total	Estrutura
	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Consolidado	%
Encargos Gerais do Estado	3.164,3	4,6	207,2	0,8	3.177,2	4,0
Presidência do Conselho de Ministros	208,4	0,3	158,9	0,6	297,0	0,4
Negócios Estrangeiros	336,9	0,5	19,7	0,1	354,0	0,4
Finanças e da Administração Pública	34.946,8	50,9	8.618,5	31,8	39.563,2	49,2
Defesa Nacional	2.071,5	3,0	173,7	0,6	2.235,9	2,8
Administração Interna	1.765,3	2,6	143,7	0,5	1.835,2	2,3
Justiça	1.297,2	1,9	1.479,6	5,5	2.249,1	2,8
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (a)	253,2	0,4	581,2	2,1	715,2	0,9
Economia e Inovação	150,3	0,2	963,4	3,6	1.050,6	1,3
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (b)	485,7	0,7	1.841,6	6,8	2.047,4	2,5
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	209,1	0,3	370,3	1,4	485,8	0,6
Trabalho e Solidariedade Social	6.939,3	10,1	972,5	3,6	7.907,4	9,8
Saúde	8.261,1	12,0	8.748,5	32,3	8.862,8	11,0
Educação	6.651,9	9,7	167,7	0,6	6.666,7	8,3
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.736,1	2,5	2.534,5	9,4	2.695,8	3,4
Cultura	158,1	0,2	88,0	0,3	212,6	0,3
Total	68.635,2	100,0	27.069,0	100,0	80.355,9	100,0

Não contém passivos financeiros, FRDP e dotação provisional.

a) - Inclui 6,3 milhões de euros, a favor do IHRU, inscritos no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, encontrando-se ainda, inscritos neste ministério, 24,1 milhões de euros para o incentivo ao arrendamento urbano habitacional.

b) - Inclui, provenientes do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, despesas excepcionais, 110 milhões de euros para o IFAP

Quadro V.37. Despesa Total Consolidada – MS

(Milhões de euros)

	2008 Estimativa	2009 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	**8056,9**	**8261,1**	**2,5**
1. Funcionamento normal	8016,7	8221,5	2,6
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	7966,8	8169,8	2,5
Serviço Nacional de Saúde	7900,0	8100,0	2,5
Funcionamento	66,8	69,8	4,5
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	49,9	51,7	3,6
2. Investimentos do Plano	40,2	39,6	-1,5
2.1. - Financiamento nacional	36,4	39,4	8,2
2.2. - Financiamento comunitário	3,8	0,2	-94,7
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**8548,4**	**8748,5**	2,3
Consolidação transferências entre subsectores	7953,9	8146,8	2,4
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**8651,4**	**8862,8**	**2,4**

As verbas inscritas no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) para 2009, ascendem globalmente a € 4061,1

milhões, estando 13,5% acima da previsão para 2008, que era de 3.578,5 milhões de euros.

No sector da Saúde, porém, verifica-se uma evolução inversa, isto é, as dotações previstas no Orçamento do Estado para 2009 para PIDDAC diminuem de 103,8 (2008 Previsão), para 80,9 (OE 2009), o que traduz uma quebra de 22,1%, como se evidencia no quadro *infra*:

Quadro IV.10. PIDDAC por Ministério
(Milhões de Euros)

Ministérios	2006	2007	2008 Previsão	OE 2009	Δ % 2009/2008	2009 Estrutura %
ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	40,7	35,9	2,6	3,7	42,3	0,1
PRESID. CONSELHO DE MINISTROS			76,9	58,4	-24,1	1,4
NEGOCIOS ESTRANGEIROS	9,9	8,4	12,0	14,8	23,3	0,4
FINANÇAS E ADM. PÚBLICA	34,3	26,9	88,9	53,1	-40,3	1,3
DEFESA NACIONAL	4,5	27,9	38,0	37,7	-0,8	0,9
ADMINISTRAÇÃO INTERNA	47,2	60,4	102,6	124,6	21,4	3,2
JUSTIÇA	46,7	54,0	116,9	222,1	90,0	5,5
AMBIENTE, ORDENAM. TERRITÓRIO E DESENV. REGIONAL	167,1	136,9	187,8	270,5	44,0	6,7
ECONOMIA E DA INOVAÇÃO	462,3	371,4	481,4	566,3	17,6	13,9
AGRICULTURA, DO DES. RURAL E PESCAS	588,3	601,7	546,6	672,1	3,9	16,5
OBRAS PÚBLICAS, TRANSP. E COM. a)	1 404,1	1 750,7	605,5	719,9	18,9	17,7
TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL	99,0	86,9	112,7	82,5	-26,8	2,0
SAÚDE	67,6	76,8	103,8	80,9	-22,1	2,0
EDUCAÇÃO	90,2	77,9	131,1	203,4	55,1	5,0
CIÊNCIA, TECN. E ENSINO SUPERIOR	413,7	548,2	784,0	874,0	11,5	21,5
CULTURA	63,1	66,5	87,7	77,1	-12,1	1,9
TOTAL	3 558,8	3 842,5	3 578,5	4 061,1	13,5	100

FONTE: SIPIDDAC
a) 2006 e anos seguintes exclui o investimento das Estradas de Portugal, EP.

O quadro referido *supra* permite ainda concluir que o Ministério da Saúde:

- Representa 2% da estrutura global da distribuição do PIDDAC por Ministérios;
- É o nono Ministério em termos de estrutura da distribuição das verbas de PIDDAC (ficando atrás da Administração Interna, Justiça, Ambiente, Economia, Agricultura, Obras Públicas, Educação e Ciência e Ensino Superior);
- É o décimo Ministério em termos de variação percentual da distribuição das verbas de PIDDAC, (ficando atrás dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, Justiça, Ambiente, Economia, Agricultura, Obras Públicas, Educação e Ciência e Ensino Superior).

A respeito das Parcerias Público-Privadas (PPP) do sector da Saúde, o Relatório do Orçamento do Estado para 2009, refere o seguinte:

Entre as parcerias da saúde, o ano de 2008 foi marcado pelo lançamento dos concursos da segunda vaga do programa de parcerias em saúde relativos ao Hospital de Todos-os-Santos e ao Hospital Central do Algarve.
O Hospital de Todos-os-Santos irá assumir um papel determinante na reformulação da oferta hospitalar da região de Lisboa, substituindo as actuais infra-estruturas do Centro Hospitalar de Lisboa – Zona Central e concentrando esta oferta numa unidade hospitalar moderna e de elevada diferenciação.
O Hospital Central do Algarve, que substituirá o actual Hospital Central de Faro, irá dotar a região sul do país de uma unidade hospitalar capaz de dar resposta localmente às necessidades de cuidados de saúde das populações residentes, assim como apoiar indirectamente o desenvolvimento desta região enquanto centro turístico com elevada projecção internacional.
Os concursos para estes dois hospitais têm por base um novo modelo de parcerias em saúde, em que o objecto concursal abrange apenas a vertente da infra-estrutura hospitalar, mantendo a gestão de prestação de cuidados de saúde no sector público;

O Relatório do Orçamento do Estado para 2009 refere ainda, que *"No último trimestre de 2008 encontram-se a decorrer os concursos referentes às PPP indicadas no quadro abaixo, realçando-se os respectivos sectores e os montantes de investimento estimado:"*

CC Saúde :	**713**
1º vaga	
Hospital de Braga - Ent. Gestora Edificio	131
Hospital de Loures - Ent. Gestora Edificio	81
Hospital de Vila Franca de Xira - Ent. Gestc	74
2ª vaga	
Hospital Todos-os Santos-Ent.Gestora Edifi	252
Hospital Central do Algarve-Ent.Gestora Ed	175

Cumpre advertir, a respeito deste quadro, que, infelizmente, por lapso manifesto do Governo, não é indicada a unidade em que expressam os valores nele apresentados, razão pela qual não pode o mesmo ser objecto de apreciação mais detalhada.

Ainda a respeito das PPP, o Relatório do Orçamento do Estado para 2009 anuncia que, *"Por outro lado, encontram-se em fase de preparação, prevendo-se o lançamento de concurso em 2009, as seguintes PPP: No sector da saúde: os hospitais de Vila Nova de Gaia/Espinho e o da Póvoa do Varzim/Vila do Conde."*

No que se refere aos encargos com as PPP para o próximo ano, o Orçamento do Estado para 2009 prevê uma dotação de € 138,8 milhões, ou seja, menos € 85,6 milhões do que as verbas previstas para o mesmo período no Orçamento para 2008 (€ 224,4 milhões), o que representa uma redução de 38,1%.

Inversamente ao que acaba de se referir, verifica-se no Orçamento do Estado para 2009 um substancial agravamento dos encargos globais totais com as PPP, que, entre 2008 e 2039, atingem os € 8.573 milhões, enquanto o Orçamento para 2008 previa € 5.643 milhões (agravamento de 51,9% dos encargos estimados) e o Orçamento para 2007 previa de € 4032,3 milhões.

Além disso, o Orçamento do Estado para 2009 prevê que, entre 2012 e 2018, as PPP impliquem encargos globais de € 4.095 milhões, enquanto no Orçamento do Estado para 2008 se previa, para o mesmo período temporal, encargos de € 3356,2 milhões, como a seguir se evidencia:

	ROE 2008	ROE 2009	var. %
2012	443,4	635,1	43,2%
2013	459,5	529,8	15,3%
2014	471,7	543,9	15,3%
2015	492,2	563,1	14,4%
2016	510,6	584,7	14,5%
2017	531,5	607,6	14,3%
2018	447,3	631	41,1%
Total	3356,2	4095,2	22,0%

Os quadros seguintes ilustram o que acaba de se referir relativamente à evolução registada na previsão dos encargos líquidos globais nas PPP na área da Saúde:

Orçamento do Estado para 2009

PREVISÃO DE ENCARGOS LÍQUIDOS GLOBAIS DAS PPP

Unid: 10^6 €

Parcerias Sectores	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conc. Rodoviárias - portagem real	-207,6	57,9	26,2	14,6	6,8	6,2	5,7	5,2	4,7
Conc. Rodoviárias - portagem virtual	644,1	677,3	714,8	748,5	759,8	702,5	741,4	758,1	758,1
Subconcessões Rodoviárias	--	-240,3	-2,8	-20,7	-241,8	-240,5	376,7	481,9	481,3
Subtotal **	435,5	494,9	738,1	742,4	524,8	468,5	1 123,8	1 225,3	1 232,1
Concessões Ferroviárias ***	5,8	11,0	49,7	53,0	0,0	0,0	0	0	0
PPPs na área da Saúde	5,5	138,8	236,5	253	635,1	529,5	543,9	563,1	584,7
Outras ****	27,9	41,0	4,3	48,0	42,4	42,4	42,4	42,4	42,4
Total	476,7	685,7	1 118,6	1 096,4	1 152,3	1 040,7	1 710,1	1 830,8	1 849,2
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Conc. Rodoviárias - portagem real	4,2	3,7	3,1	-9,2	-9,9	-10,8	-11,2	-11,8	-12,2
Conc. Rodoviárias - portagem virtual	799,2	791,4	816,4	722,3	718,1	708,0	706,8	699,5	565,5
Subconcessões Rodoviárias	458,2088	495,3	414,4	491,1	489,8	490,9	485,0	489,0	491,6
Subtotal	1 221,2	1 290,4	1 113,9	1 205,2	1 198,1	1 192,9	1 182,7	1 176,9	1 064,7
Concessões Ferroviárias	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PPPs na área da Saúde	607,6	631	451,1	267,9	283,7	145,0	146,6	148,6	150,4
Outras	42,4	42,4	42,4	42,4	42,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	1 871,2	1 933,8	1 611,4	1 515,5	1 522,2	1 337,9	1 329,5	1 325,5	1 215,1
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Conc. Rodoviárias - portagem real	-12,9	-13,5	-11,1	-14,7	-8,9	-3,9	-4,0	-4,2	-2,4
Conc. Rodoviárias - portagem virtual	535,5	449,7	417,8	397,2	348,2	184,2	6,3	0,0	0,0
Subconcessões Rodoviárias	489,1978	498,9	491,1	491,4	494,8	488,7	477,9	482,1	482,3
Subtotal	1 014,8	933,1	897,8	874,0	731,9	647,0	480,1	477,9	412,9
Concessões Ferroviárias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PPPs na área da Saúde	152,2	154,1	156,0	158,0	160,0	162,1	164,2	166,3	168,5
Outras	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	1 167,0	1 087,2	1 053,8	1 032,0	891,9	809,1	644,3	644,2	581,4
	2035	2036	2037	2038	2039				
Conc. Rodoviárias - portagem real	-61,8	-72,7	0,0	0,0	0,0				
Conc. Rodoviárias - portagem virtual	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Subconcessões Rodoviárias	484,0628	485,3	486,2	453,9	0,0				
Subtotal	422,3	412,6	486,2	453,9	0,0				
Concessões Ferroviárias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
PPPs na área da Saúde	170,7	172,9	175,3	168,7	137,3				
Outras	0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Total	593,0	585,5	661,5	622,6	137,3				

(*) Valor estimado

(**) Os encargos líquidos decorrentes das concessões e subconcessões rodoviárias são da responsabilidade da EP, SA, nos termos do modelo financeiro definido pelo Decreto-Lei nº 380/2007 de 13/11. As subconcessões designam-se desta forma por já terem sido lançadas pela EP, S.A. como concessionária do Estado

(***) Em 2010 e 2011 está incluída a previsão de pagamentos do Estado na fase de construção relativos ao projecto de alta velocidade, troço Poceirão - Caia do eixo Lisboa-Madrid. Estima-se que a contribuição do Estado nesta fase de construção (2010-2015) para todo o eixo possa ascender a 1 500 milhões de euros

(****) Respeita ao SIRESP - Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal

Fonte: Entidades Gestoras dos Projectos

Orçamento do Estado para 2008

Quadro III.7.1. Encargos previstos com as principais PPP[1]

Milhões de Euros

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Conc. rodoviárias com portagem real	155,6	23,2	60,1	67,9	61,7	62,5	63,5	62,0
Conc. rodoviárias com portagem virtual	704,5	741,9	777,0	780,1	759,4	723,8	752,7	756,5
Sub-total concessões rodoviárias	860,1	765,1	837,1	848,0	821,1	786,3	816,3	818,6
Concessões Ferroviárias	11,6	11,0	9,7					
PPPs na área da saúde	80,7	224,4	233,3	361,9	443,4	459,5	471,7	490,2
Outras Parcerias	27,9	41,0	44,4	46,6	47,1			
Total	**980,3**	**1.04[illegible],4**	**1.124,5**	**1.276,4**	**1.321,6**	**1.245,8**	**1.288,0**	**1.308,8**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Conc. rodoviárias com portagem real	65,0	6[illegible],7	67,4	64,2	52,7	50,9	54,0	54,4
Conc. rodoviárias com portagem virtual	754,3	74[illegible],6	781,0	705,0	743,2	734,4	722,5	728,7
Sub-total concessões rodoviárias	819,3	81[illegible],3	848,4	770,2	796,0	785,3	776,5	783,1
Concessões Ferroviárias								
PPPs na área da saúde	510,6	531,5	447,3	176,2	180,9	57,0	57,0	57,0
Outras Parcerias								
Total	**1.329,9**	**1.347,7**	**1.295,7**	**946,4**	**976,8**	**842,4**	**833,5**	**840,1**

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Conc. rodoviárias com portagem real	52,0	52,1	52,9	51,9	49,3	48,2	46,7	43,1
Conc. rodoviárias com portagem virtual	719,7	604,5	556,7	466,5	434,1	413,1	259,7	173,8
Sub-total concessões rodoviárias	771,7	656,5	609,6	518,5	483,4	461,3	306,4	217,0
Concessões Ferroviárias								
PPPs na área da saúde	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0
Outras Parcerias								
Total	**828,8**	**713,5**	**666,6**	**575,5**	**540,4**	**518,3**	**363,4**	**274,0**

	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Conc. rodoviárias com portagem real	43,2	43,3	45,2	41,5	49,6		
Conc. rodoviárias com portagens virtuais	6,5						
Sub-total concessões rodoviárias	49,7	43,3	45,2	41,5	49,6	0,0	0,0
Concessões Ferroviárias							
PPPs na área da saúde	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0	42,7
Outras Parcerias							
Total	**106,7**	**100,3**	**102,2**	**98,5**	**106,6**	**57,0**	**42,7**

(1) Não inclui custos adicionais, nomeadamente por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais. Inclui IVA à taxa legal aplicável.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

O subsector dos serviços e fundos autónomos compreende o Instituto Nacional de Emergência Médica, o Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento, a Entidade Reguladora da Saúde e 39 organismos que integram o Serviço Nacional de Saúde, no qual se inclui a Administração Central do Sistema de Saúde. I.P.

O orçamento de despesa do INEM para 2009 ascende a 90,4 milhões de euros, sendo superior ao valor orçamentado para o corrente ano, em 47,3 milhões de euros.

O Relatório do Orçamento do Estado refere que '*Este aumento de despesa tem contrapartida no aumento da receita própria consignada ao INEM com origem nos prémios de seguros, como determina a sua lei orgânica, cuja taxa passa de 1% para 2%, com vista ao desenvolvimento do Programa de Reestruturação da Rede de Urgências, em curso, que tem subjacente o encerramento de urgências hospitalares e SAP e consequente reforço dos meios operados pelo INEM, nomeadamente, a rede de ambulâncias*" (realçado nosso).

Por sua vez, a dotação orçamental da Entidade Reguladora da Saúde (ERS) ascende a 4,1 milhões de euros, o que representa uma variação positiva de 17,1% face à estimativa de execução de 2008.

O Orçamento do Estado para 2009 estima o aumento da despesa em relação ao Serviço Nacional de Saúde, em 1,6%, mais 139 milhões de euros, totalizando o financiamento do SNS por parte do Orçamento de Estado € 8136,7 milhões de euros, sendo 8100 milhões de euros destinados a despesas de funcionamento e 36,7 milhões de euros a PIDDAC. A verba destinada a despesas de funcionamento compreende, o financiamento, com maior relevância, dos estabelecimentos de saúde que compõem os sectores público administrativo (4011milhões de euros) e público empresarial (3600,2 milhões de euros), com base nos contratos-programa estabelecidos, bem como o financiamento dos projectos de parcerias público-privadas, designadamente o Centro de Atendimento do SNS (20 milhões de euros), o Centro de Medicina Física e Reabilitação do Sul (6,7 milhões de euros) e os novos Hospitais PPP (112 milhões de euros).

O quadro seguinte ilustra o que acabou de se referir:

Quadro V.38. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por Fontes de Financiamento – MS
(Milhões de euros)

	2008 Estimativa	2009 Orçamento					Variação 2009 /2008 (%)
		Esforço Nacional OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
INEM	43,1			90,4		90,4	109,7
INFARMED	25,5			38,2		38,2	49,8
Entidade Reguladora da Saúde	3,5	0,1		4,0		4,1	17,1
Serviço Nacional de Saúde	8477,0	8136,7	38,8	440,5		8616,0	1,6
Sub-Total	8549,1	8136,8	38,8	573,1		8748,7	2,3
Transferências Internas	0,7			0,2		0,2	
TOTAL CONSOLIDADO	8548,4	8136,8	38,8	572,9		8748,5	2,3

II. OPINIÃO DO RELATOR

O artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República prevê que o Deputado autor do presente parecer tenha a faculdade de emitir a sua opinião acerca da Proposta de Lei n.º 226/X.

Porém, não emitirá o signatário, nesta sede, a sua opinião política sobre a iniciativa legislativa referida, reservando o seu Grupo Parlamentar a respectiva posição para o debate que oportunamente a mesma merecerá no Plenário da Assembleia da República.

Em todo o caso, entende o signatário não dever deixar de referir o seguinte, relativamente à Proposta de Lei n.º 226/X:

1. A Saúde é a área social que regista menor aumento de verbas no Orçamento do Estado para 2009;

2. O Orçamento da Saúde (2,4%) cresce menos do que a taxa de inflação prevista para 2009 (2,5%);

3. O Orçamento do Estado para 2009 estima o aumento da despesa em relação ao Serviço Nacional de Saúde, em 1,6%;

4. O Orçamento do Ministério da Saúde não identifica nem quantifica qualquer processo de regularização de dívidas do SNS aos respectivos fornecedores, os quais deverão actualmente ascender a mais de € 2 mil milhões;

5. O Relatório do Orçamento do Estado para 2009 não contém quaisquer estratégias, nem concretiza medidas, directa e especificamente, dirigidas a garantir a sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde;

6. A dotação do Ministério da Saúde para investimento representa 2% da estrutura global da distribuição do PIDDAC por Ministérios, tendo descido globalmente 22,1% relativamente a 2008, passando de € 103,8 milhões para € 80,9 milhões;

7. Os encargos globais com as Parcerias Público-Privadas agravam-se de forma muito substancial na previsão efectuada pelo Governo para 2009 (tendo passado de € 4032,3 milhões, no Orçamento do Estado para 2007, para € 5.643 milhões, no Orçamento para 2008, e para € 8.573 milhões, no Orçamento para 2009, o que representa a duplicação desses encargos globais entre 2007 e 2009;

8. A duplicação do orçamento do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), em quase € 50 milhões, é realizada inteiramente com o esforço dos segurados nacionais, que verão duplicados os seus prémios de seguro;

9. Apesar do incremento de verbas previstas para o INEM, o Relatório do Orçamento do Estado para 2009 não contém qualquer referência à ao cumprimento dos Protocolos assumidos pelo Governo em 2007, com diversos autarcas locais, nos quais assumiu, entre outros, o compromisso de reforçar, com início a 1 de Janeiro de 2008, o socorro e o transporte pré-hospitalar dos doentes urgentes e emergentes através de helicópteros SIV.

III. CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República, em 14 e 15 de Outubro de 2008, a Proposta de Lei n.º 226/X, que aprova o Orçamento do Estado para 2009.

2. Esta apresentação foi efectuada nos termos da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e ao abrigo dos artigos 118.º e 124.º do Regimento da Assembleia da República.

3. Nos termos regimentais aplicáveis, incumbe à Comissão de Saúde a emissão de Relatório e Parecer sobre a proposta de lei que aprova o Orçamento do Estado para 2009, na parte respeitante à sua competência material.

4. A Proposta de Lei n.º 226/X evidencia continuidade das políticas governamentais para o sector da Saúde.

5. A despesa total consolidada, prevista na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2009, para o sector da Saúde, ascende a € 8862,8 milhões, ou seja, mais 2,4% do que a estimativa para o ano de 2008 (€ 8651 milhões), o que traduz um aumento inferior ao previsto para a taxa de inflação para 2009, que é de 2,5%.

6. O total da despesa consolidada do Ministério da Saúde representa 11 por cento da despesa da Administração Central e 5,1 por cento do Produto Interno Bruto (PIB).

7. As dotações previstas no Orçamento do Estado para 2009 para PIDDAC diminuem de € 103,8 milhões, para € 80,9 milhões, o que traduz uma quebra de 22,1%.

8. A Proposta de Lei n.º 226/X, que apresenta o Orçamento do Estado para 2009, encontra-se em condições de ser remetida à Comissão de Orçamento e Finanças.

Palácio de S. Bento, 28 de Outubro de 2008

O Deputado Relator,

(Adão Silva)

A Presidente da Comissão,

(Maria de Belém Roseira)