



COMISSÃO PARLAMENTAR DE SAÚDE

Excelentíssimo Senhor  
Presidente da Comissão Parlamentar de  
Orçamento e Finanças

Of. N.º <sup>93</sup>...../10/CS/2011

*Professor,*

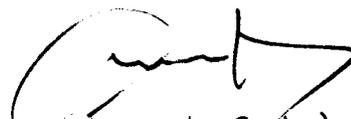
ASSUNTO: Envio do Parecer referente à Conta Geral do Estado de 2009

Junto tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o Parecer referente à "*Conta Geral do Estado de 2009*".

Os considerandos e as conclusões foram aprovados por maioria, com a abstenção do BE e do PCP, em reunião da Comissão do dia 09 de Fevereiro de 2011.

Apresento a Vossa Excelência os meus cordiais cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

  
(Couto dos Santos)



## Parecer

### “Conta Geral do Estado 2009 - Saúde”

#### I. Considerandos

##### 1. Introdução

De acordo com o n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, a Conta Geral do Estado é remetida *“à comissão parlamentar competente em razão da matéria para emissão de relatório, e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de emissão de parecer”*.

Incumbe à Comissão de Saúde a análise do referido documento e emissão do correspondente parecer, o qual deve ser, logo que aprovado, remetido à Comissão de Orçamento e Finanças.

O Parecer que esta Comissão deve emitir circunscreve-se, necessariamente, aos aspectos mais relevantes que, na área da Saúde, a Conta Geral do Estado relativa ao ano de 2009 suscita.

Na sequência da apresentação pelo Governo da Conta Geral do Estado de 2009, o Tribunal de Contas (TC) emitiu já o seu parecer relativamente ao documento, que é do conhecimento público, e

a Assembleia da República, através da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), disponibilizou também um documento de análise à referida Conta Geral do Estado, tendo estes documentos servido de apoio à elaboração do presente parecer.

O Orçamento de Estado para o ano de 2009 foi aprovado através da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

## **2. Enquadramento macroeconómico**

Fazendo uma breve análise do contexto macroeconómico envolvente, em 2009, verificamos que:

- O crescimento do PIB foi de - 2,6%;
- O défice orçamental atingiu os 9,3% do PIB;
- A inflação foi de 0,9%;
- As exportações registaram uma quebra de 11,8%;
- O investimento, público e privado, desceu 11,9%;
- A taxa de desemprego fixou-se em 9,5%.

### 3. Parecer do Tribunal de Contas

O Parecer do Tribunal de Contas segue a sistematização e os conceitos utilizados na Conta Geral do Estado, que apresenta a actividade financeira do Estado subdividindo-o em 3 subsectores: serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social (designando o conjunto dos dois primeiros por administração central).

A síntese conclusiva do referido documento assinala alguns pontos relevantes, que não podem continuar a ser ignorados pelo Governo:

- *“Em 31 de Dezembro de 2009 a dívida do Estado (administração central e algumas entidades do sector público empresarial), por fornecimentos de bens e serviços, ascendia a € 2.239,4 milhões, dos quais € 1.919,8 milhões (85,7%) respeitam a entidades do sector da saúde”* (pág. 3);
- *“Continuam a ser realizadas despesas sem dotação orçamental suficiente, pelo que transitam para o ano seguinte elevados montantes de encargos assumidos e não pagos. Em 2009, o prazo médio de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticado por serviços e entidades da administração central foi, ainda, de 44 dias (uma redução de sete dias, em relação ao verificado no ano anterior), subsistindo, no entanto, reservas quanto ao seu apuramento”* (pág. 3);
- *“A saída de organismos do sector público administrativo, em contabilidade pública, através de processos de empresarialização ou de conversão em associação ou fundação pública, geralmente não é acompanhada da sua saída do sector das administrações públicas em contabilidade nacional (SEC 95), face aos critérios aplicáveis para este efeito. A diferença no universo dos organismos abrangidos, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, é um dos factores que habitualmente mais contribui para as divergências entre os valores da receita, da despesa e do saldo da administração central expressos nos dois sistemas contabilísticos”* (pág. 4).

Já com incidência na receita e na despesa, o Parecer do Tribunal de Contas evidencia o seguinte:

- *“As alterações no sector da saúde implicaram a diminuição de despesas com pessoal e o aumento das despesas com aquisição de bens e de serviços pela Administração Central dos Sistemas de Saúde em cerca de € 528,4 milhões” (35);*
- *“Na CGE de 2009 é possível identificar que, nesse ano, a Administração Central do Sistema de Saúde gastou € 3.287,7 milhões em aquisições de serviços de saúde aos hospitais empresarializados, que o Ministério das Finanças gastou em dotações de capital destes hospitais € 188,4 milhões” (pág. 92).*

No que se refere às dívidas do SNS, o Parecer do Tribunal de Contas realça que:

- *“Sector da Saúde - Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde), relevam a baixa execução do pagamento de dívidas por força da criação do Balcão Único (€ 22,2 milhões face à dotação prevista de € 100,0 milhões), a utilização de 39,9% da linha de crédito que, a 31 de Dezembro de 2009, ascendia a € 499,9 milhões<sup>2</sup> face a um valor previsto de € 1.250,0 milhões e o reduzido valor de adiantamentos (€ 29,9 milhões) efectuados pelo Fundo às entidades do sector da saúde, em grande parte devido ao incumprimento do reembolso dos empréstimos contraídos em finais de 2008 pelas entidades beneficiárias, o que continua a impedir o regular funcionamento do Fundo” (pág. 122);*
- *“Quanto ao peso relativo da dívida por Ministério/Tutela, observa-se um predomínio muito acentuado do Ministério da Saúde, com 85,7% do total da dívida”, sendo que “As áreas ministeriais que mais contribuíram para esse aumento foram: Saúde (€ 795,2 milhões)” (pág. 146);*
- *“Em termos globais, e comparativamente a 2008, verificou-se um aumento de € 671,3 milhões no total das dívidas superiores a € 5 milhares por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para esse aumento foram: Saúde (€ 795,2 milhões); Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 11,6 milhões) e Justiça (€ 11,1 milhões)”;*
- *“É de salientar que, em face dos dados recebidos, € 915,1 milhões (40,9%) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) e € 1.324,3 milhões (59,1%) às EPE/S.A. e outras entidades abrangidas” (pág. 146).*

O Anexo I do Parecer elenca as entidades públicas com dívidas superiores a € 10 milhões:

**Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras em 31 de Dezembro de 2009, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 31 de Março 2010**

(em euros)

Entidade Devedora	Dívida total a 31/12/2009 (1)	Dívida total a 31/12/2009 (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	Variação (4)=(3)/(1)*100	Dívida a 31/12/2009 e não paga a 31/03/2010
Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.	180 529 452,63	266 781 389,72	78 151 937,09	43%	72 334 736,26
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.	157 073 666,46	215 465 667,47	78 422 158,01	50%	60 515 745,26
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E.	37 592 455,71	171 369 567,65	133 667 127,94	356%	60 225 000,06
Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.	61 548 306,67	116 670 840,37	65 122 633,70	122%	50 683 564,23
Centro Hospitalar de Lisboa Central, E.P.E.	55 970 327,12	110 424 650,59	64 464 653,47	97%	66 111 278,24
EP - Estradas de Portugal, S. A.	77 562 556,61	74 304 672,91	-3 247 883,70	-4%	10 163 207,16
Hospital de São João, E.P.E.	37 669 666,12	62 006 329,40	24 336 671,28	65%	35 119 169,42
Hospital de Garcia de Orta, E.P.E.	20 241 451,10	60 101 659,80	39 860 208,70	197%	49 224 938,66
Direção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes Administração Pública	47 931 746,16	52 611 630,62	4 679 884,46	12%	4 564 671,60
Administração Regional de Saúde do Centro, I.P.	62 291 767,24	63 466 607,75	1 174 840,51	2%	26 527 563,67
Hospital de São Marcos - Braga	24 528 644,24	61 663 541,06	37 134 896,82	151%	47 269 603,66
Hospitais da Universidade de Coimbra, E.P.E.	22 031 117,19	45 630 396,72	23 599 279,53	126%	37 741 427,29
Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E.	27 566 622,04	46 517 633,36	18 951 011,31	69%	40 390 563,38
Centro Hospitalar do Porto, E.P.E.	28 384 161,54	44 779 406,17	16 395 244,63	58%	27 967 517,70
Hospital de Faro, E.P.E.	17 764 167,40	37 779 651,72	20 015 504,32	113%	32 595 236,62
Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E.	13 637 666,46	33 607 621,62	20 100 341,04	145%	21 512 447,46
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E.	11 562 326,06	26 644 543,50	15 082 217,44	130%	14 139 293,06
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E.	7 421 616,77	26 616 066,87	19 194 450,10	259%	24 268 967,66
Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E.	12 564 862,50	26 576 207,36	14 011 344,86	112%	20 560 999,67
Centro Hospitalar do Oeste Norte	21 769 966,19	26 632 163,78	4 862 197,59	22%	25 449 593,26
Hospital de Curry Cabral	15 263 172,54	24 154 636,92	8 891 464,38	58%	16 712 767,63
Unidade Local de Saúde do Azeiteiro, E.P.E.	12 977 666,66	20 706 513,39	7 728 846,73	60%	6 202 786,66
Centro Hospitalar do Baixo Tejo, E.P.E.	10 527 121,07	20 243 636,46	9 716 515,39	92%	15 309 669,61
Hospital Infante D. Pedro, E.P.E. - Aveiro	6 269 934,66	16 666 643,33	10 396 708,67	166%	17 473 314,03
Centro Hospitalar do Nordeste, E.P.E.	4 663 191,61	16 366 107,64	11 702 916,03	251%	16 442 629,62
Centro Hospitalar do Oeste Sul	7 220 264,63	15 060 430,24	7 840 165,61	107%	16 244 237,60
Hospital Distrital de Beja, E.P.E.	6 643 436,66	16 066 670,16	9 423 233,50	142%	1 660 390,63
Hospital de São Teotónio, E.P.E. - Viseu	6 492 364,46	17 672 470,19	11 180 105,73	172%	1 343 413,60
Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil - Centro Regional de Oncologia do Porto, E.P.E.	14 426 434,76	16 668 401,30	2 241 966,54	16%	15 679 723,46
Hospital da Litoral Alentejano	7 594 762,16	16 630 671,66	9 035 909,50	119%	13 196 066,42
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.	15 213 316,06	16 666 067,34	1 452 751,28	10%	15 774 912,61
Instituto Português de Sangue, I.P.	14 146 961,66	14 266 421,36	119 459,70	1%	12 490 646,77
Centro Hospitalar de Torres Vedras	27 846 866,67	14 236 666,66	-13 610 200,01	-49%	14 236 666,66
Centro Hospitalar de Cascais	6 577 343,20	13 674 666,46	7 097 323,26	108%	6 391 163,13
Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E.	12 461 760,26	12 666 666,46	204 906,20	2%	2 513 263,26
Administração Regional de Saúde do Algarve, I.P.	11 412 342,47	13 626 401,61	2 214 059,14	19%	3 674 243,66
Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil - Centro Regional de Oncologia de Lisboa, E.P.E.	6 591 984,54	12 670 190,60	6 078 206,06	92%	7 227 239,44
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	15 162 921,16	12 601 634,09	-2 561 287,07	-17%	7 423 104,11
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, E.P.E.	6 500 326,62	11 626 677,46	5 126 350,84	79%	10 267 606,16
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P.	3 814 262,46	11 460 334,36	7 646 071,90	200%	6 479 610,66
Centro Hospitalar do Azeiteiro, E.P.E.	6 717 717,06	10 775 416,17	4 057 699,11	60%	7 796 936,41
Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E.	6 061 636,67	10 001 036,67	3 939 400,00	65%	6 461 179,66
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P.	1 166 261 260,01	1 881 808 664,46	728 367 404,44	63%	1 068 666 241,88
subtotal		12 618 629,63	-	-	3 531 763,61
Direção-Geral de Infra-Estruturas e de Equipamentos		22 624 443,46	-	-	9 326 613,70
Hospital Professor Doutor Ferrnando Fonseca, E.P.E.		25 246 662,11	-	-	12 966 300,62
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia Espinho, E.P.E.		15 001 664,61	-	-	6 612 129,71
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, E.P.E.		14 546 438,24	-	-	3 464 724,14
Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.		13 606 467,69	-	-	13 306 467,66
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, E.P.E.			-	-	
<b>Total geral</b>	<b>1 166 261 260,01</b>	<b>1 886 348 106,68</b>	<b>728 367 404,44</b>	<b>72%</b>	<b>1 111 678 120,88</b>

(3) Indica-se apenas as entidades cujas dívidas reportadas a 31/12/2009 são superiores a € 10 milhões.

O quadro referido *supra* evidencia uma esmagadora predominância das entidades do sector da Saúde no conjunto das pessoas jurídicas públicas que apresentam maiores dívidas. Com efeito, nas dez entidades com maiores dívidas, oito são da Saúde e, porventura ainda mais grave, no universo das 48 entidades nele discriminadas, 43 pertencem igualmente àquele sector.

E, a respeito do mesmo quadro, o Parecer do TC conclui que *“Este grupo de entidades (48 das 436 entidades oficiadas) apresenta dívidas no valor de € 1.995,3 milhões (89,1% da dívida total), das quais se encontravam por pagar, em 31 de Março de 2010, 1.111,7 milhões (90,2% do total das dívidas por pagar naquela data – € 1.232,7 milhões). Das entidades referidas, 42 apresentam, em 2009, mais € 728,4 milhões de dívidas relativamente a 2008, sendo de salientar os aumentos verificados nas dívidas reportadas pelo Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE, (€ 133,7 milhões), pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP, (€ 78,4 milhões), pela Administração Regional de Saúde do Norte, IP, (€ 78,2 milhões), pelo Centro Hospitalar de Lisboa Norte, EPE, (€ 63,7 milhões) e pelo Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE, (€ 54,5 milhões) e os decréscimos nos valores reportados pela Administração Regional de Saúde do Centro, IP, (€ 28,6 milhões) e pelo Centro Hospitalar de Cascais (€ 13,7 milhões)”* (págs. 146-7).

Em termos de conclusão, o Tribunal de Contas mantém as reservas que tem vindo a colocar em anos anteriores relativamente aos valores globais da *“receita e da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado de 2009 e, conseqüentemente, ao valor do défice aí apresentado, na óptica da contabilidade pública”* (pág. 4).

#### **4. Nota Técnica da UTAO**

Como se referiu *supra*, também a UTAO emitiu oportunamente uma *Nota Técnica* sobre a Conta Geral do Estado de 2009, da qual se extrai, relativamente aos serviços e fundos autónomos, o seguinte:

- *“Na despesa, merece destaque a diminuição das despesas com o pessoal (-3,3%), influenciadas pela empresarialização dos hospitais antes integrados no Sistema Nacional de Saúde e externalização de outros serviços, diminuição que tem como contrapartida um aumento na rubrica “aquisição de bens e serviços correntes” (5,8%). O relatório do OE/2009*

*não explica cabalmente estes efeitos, limitando-se a referir que a verba inscrita na rubrica para despesas com o pessoal em 2008, correspondente aos hospitais EPE era de 258,7 M€” (pág. XIV);*

- *“Efectivamente, de acordo com os cálculos da UTAO, em termos comparáveis, as despesas com o pessoal dos SFA passariam de um decréscimo de 3,3% para um acréscimo de 1,4% face ao período homólogo, caso aqueles hospitais se tivessem mantido na esfera da administração indirecta do Estado” (pág. XIV).*

No que se refere à análise das receitas e despesas das administrações públicas previstas na óptica da contabilidade nacional e, em particular, em despesas com o pessoal, a Nota Técnica da UTAU refere (págs. 26 e 27) que:

- *“Tal como sucessivamente referenciado em Notas Técnicas anteriores, a evolução das despesas com pessoal das AP encontra-se afectada por sucessivas quebras de séries motivadas pela transformação de hospitais do SNS em hospitais empresa, processo iniciado em Dezembro de 2002.<sup>27</sup> Essa transformação altera a forma de registo das despesas públicas com a saúde, traduzindo-se, designadamente, numa redução das despesas com pessoal e de consumo intermédio das Administrações Públicas por contrapartida de um acréscimo nas transferências correntes em espécie para as famílias, ou seja na rubrica prestações sociais.<sup>28</sup> Consequentemente, existem sucessivas quebras estatísticas nas séries da despesa com pessoal e consumos intermédios das Administrações Públicas, que ao afectarem a composição da despesa prejudicam a análise da sua evolução temporal.”*
- *“Relativamente à proposta de orçamento, a pág. 159 do Relatório refere-se a alterações no universo dos SFA incluindo as resultantes «da transformação dos Hospitais da Universidade de Coimbra e de Faro e do Centro Hospitalar da Póvoa de Varzim/Vila do Conde em Entidades Públicas Empresariais (EPE), bem como a integração dos Hospitais da Guarda e de Seia na Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE.» Mais adiante (pág. 160) refere-se que «a sua saída do universo deste subsector contribui para a diminuição das despesas com o pessoal (o conjunto daqueles Hospitais tinha inscrito, em 2008, uma dotação de 258,7 milhões de euros neste*

agrupamento de despesa), por outro lado, provocou um significativo acréscimo das despesas com a “aquisição de bens e serviços”, em função do aumento da dotação destinada a fazer face aos pagamentos dos serviços prestados no âmbito dos contratos programa celebrados com os Hospitais, EPE.»”

- “Contudo, nas páginas do Relatório referentes à apresentação das receitas e despesas das Administrações Públicas em contabilidade nacional, não é referido o impacto destas transformações de hospitais do SNS em hospitais EPE sobre a contabilização da despesa das AP. Não obstante a UTAO ter solicitado, em Julho, informação acerca desses impactos, esta não foi fornecida pelo Governo.”
- “Utilizando, no entanto, a informação acima referenciada em contabilidade pública, pode concluir-se que o Relatório do OE/2009 tem implícito para 2009, um valor de despesas com pessoal, ajustado da alteração metodológica e corrigido da quebra induzida pela transformação dos hospitais do SNS acima referenciados em hospitais EPE, que se traduz num crescimento nominal de 2,3%. Trata-se assim de um crescimento inferior ao crescimento previsto para o PIB, o que se traduz numa redução do seu peso no PIB em 0,1 p.p..”
- “A análise a médio prazo da evolução das despesas com pessoal, consumo intermédio e prestações sociais em espécie das AP, requer a utilização de séries que corrijam as quebras induzidas pelo processo de transformação dos hospitais do SNS em hospitais empresa. O Relatório Anual de 2007 do Banco de Portugal apresenta séries ajustadas para o período de 2001 e 2007.<sup>29</sup> O Gráfico 14 apresenta a variação acumulada do peso no PIB entre 2002 e 2007, das despesas com pessoal, consumos intermédios e prestações sociais em espécie das AP, excluindo os efeitos dos hospitais-empresa (ou seja retirando às contas das AP todos os montantes relativos à totalidade dos hospitais empresarializados entre 2002 e 2007, passando assim a ser considerados fora do universo das AP desde 2001).”
- “Comparativamente à série não corrigida, a redução acumulada das despesas com pessoal das AP em percentagem do PIB entre 2002 e 2007 é claramente menor

*quando se exclui o efeito da referida empresarialização, reduzindo-se 0,7 p.p. do PIB (e não os 1,8 registados na série não corrigida). A mesma correcção permite constatar um acréscimo de 0,6 p.p. no consumo intermédio das AP (e não a redução evidenciada nas contas não corrigidas). Em contrapartida, as prestações sociais em espécie, corrigidas do efeito da transformação da natureza jurídica dos hospitais, apresentam um crescimento acumulado do seu peso no PIB (0,4 p.p.) muito inferior ao registado na conta não corrigida (2 p.p.).”*

## **5. Execução Orçamental**

A Conta Geral do Estado de 2009 apresenta, numa primeira parte, a evolução da situação económica e a das finanças públicas portuguesas, seguindo-se as contas do subsector Estado, na óptica da receita e da despesa, bem como as do subsector serviços e fundos autónomos.

Em termos de evolução da dotação inicial do SNS, considerando-se, apenas, as transferências correntes obtidas a partir do Orçamento do Estado, aquela sofreu, em 2009, um agravamento de € 100 milhões, que corresponde a um desvio de 2,5%, tendo passado de € 8.100 milhões (dotação inicial) para € 8.200 milhões (dotação final).

Em comparação com o Orçamento inicial, esta execução situou-se, segundo o Governo, acima daquele, devido ao reforço da dotação orçamental, destinada à execução do Plano de contingência da Gripe A (pág. 103).

Já em termos de execução económico-financeira do SNS, segundo a Lógica das Contas Nacionais, o total da despesa real do ano de 2009 ascendeu a € 9.073,8 milhões, registando-se um saldo negativo de € 341,4 milhões face às receitas registadas no mesmo período.

O quadro seguinte identifica a evolução da Conta do SNS, na Lógica das Contas Nacionais, relativamente ao ano de 2009, a partir das Notas Explicativas remetidas pelo Ministério da Saúde, nos Orçamentos do Estado, para aquele ano, bem como para os de 2010 e 2011:

	2009		
	NEMSOE/2009	NEMSOE/2010	NEMSOE/2011
<b>Total da receita</b>	8.470,0	8.708,6	8.732,4
<b>Total da despesa</b>	8.488,0	8.925,3	9.073,8
<b>Saldo</b>	-18,0	- 216,7	-341,4

Como se observa, regista-se um agravamento da despesa do SNS no ano de 2009 em cerca de € 600 milhões entre as estimativas realizadas no final de 2008, aquando da apresentação da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2009, e o apuramento real definitivo que aquele ano mereceu no final de 2010, o que significa um desvio superior a 6% para o mesmo período.

Também o saldo negativo do SNS registou um agravamento muito significativo entre os cálculos iniciais do Governo (€ -18 milhões) e a situação que se veio efectivamente a verificar no ano de 2009 (€ - 341,4 milhões).

De resto, na Análise por Grandes Agregados de Despesa, o Ministério da Saúde registou uma variação absoluta de € 300 milhões entre a execução de 2008 e a de 2009, tendo passado de € 7.900,0, no primeiro daqueles anos, para € 8.200,0, no segundo, *“resultante do incremento do financiamento do SNS no âmbito do OE-2009 (200 milhões de euros), onde se inclui o pagamento dos serviços prestados no âmbito de contratos-programa com os Hospitais EPE, e dos reforços*

atribuídos para o Plano de Contingência da Gripe A (100 milhões de euros)” (pág. 97), conforme o evidência o quadro 45 (pág. 96 da CGE), que a seguir se reproduz:

QUADRO 45 - Análise por Grandes Agregados de Despesa

(Milhões de euros)

	2008 Execução	2009 Execução	Variação Absoluta 2009/2008	Notas	
				Mapas Contabilísticos	Elementos Informativos
<b>1. Capitulo 50.9 - Investimentos do Plano</b>	<b>1.234,1</b>	<b>1.654,7</b>	<b>420,6</b>		Mapa 39
Financiamento nacional	1.170,2	1.616,1	445,9	Mapa XV	
do qual: com cobertura em receitas gerais	1.167,1	1.567,0	399,7		
Financiamento comunitário	63,9	38,6	-25,3	Mapa XV	
<b>2. Dotações Específicas por ministérios (a)</b>	<b>31.334,1</b>	<b>32.971,0</b>	<b>1.636,9</b>		
<b>Encargos Gerais do Estado</b>	<b>3.293,1</b>	<b>3.099,7</b>	<b>-193,6</b>		
Assembleia República	97,7	170,1	72,4	Mapa II	Mapas 14-A
Administração Local			0,2		
Ao abrigo da Lei Finanças Locais	2.603,0	2.329,1	-273,8	Mapas XIX e XX	
Outras a cargo da Direcção-Geral Autarquias Locais	36,5	40,3	3,8		
Lei de Finanças das Regiões Autónomas	356,0	360,2	4,2	Mapa XVIII	
Presidência do Conselho de Ministros	7,5	5,7	-1,8		
Expedição publicações periódicas e apoio económico-financeiro Com. Social	7,5	5,7	-1,8		
<b>Negócios Estrangeiros</b>	<b>53,2</b>	<b>53,7</b>	<b>0,5</b>		Mapa 14-A
Contribuições e quotas para Organizações Internacionais	53,2	53,7	0,5		
<b>Finanças e Administração Pública</b>	<b>11.512,1</b>	<b>12.217,1</b>	<b>724,9</b>		
Pensões e Reformas			0,0		
Contribuição financeira para a CGA	3.396,1	3.473,9	77,8		
Compensação por pagamento de pensões de responsabilidade do Estado	232,4	238,7	6,3		
ADSE	589,0	595,1	6,0		
Contribuição financeira para a União Europeia	1.420,1	1.536,9	116,8	Mapa II	
Despesas excepcionais do Ministério das Finanças			0,0		Mapa 20
Bonificação Juros	257,1	221,3	-35,9		
Subsídios e indemnizações com pessoal	547,7	584,2	36,5		
Despesas de cooperação	63,4	70,6	7,2		
Dotação provisória			0,0		
Iniciativa ao Investimento e ao Emprego		351,0	351,0		
Outras	110,3	149,0	38,7		
Juros e outros encargos da dívida pública	4.885,7	5.025,4	139,7		Mapa 16-C
Encargos com protocolos de cobrança	10,4	13,0	2,6		
<b>Defesa Nacional</b>	<b>539,2</b>	<b>583,2</b>	<b>44,0</b>		
Lei da Programação Militar	242,1	257,3	15,2		
Encargos com saúde	121,8	114,9	-6,9		
Pensões de reserva	114,9	115,8	0,9		
Forças Nacionais Destacadas	60,4	95,3	34,9		
<b>Administração Interna</b>	<b>254,1</b>	<b>263,6</b>	<b>9,5</b>		
Encargos saúde	140,0	130,4	-9,6		Mapa 16-A
Pensões de reserva	114,1	133,3	19,1		
<b>Trabalho e Solidariedade Social</b>	<b>5.853,1</b>	<b>6.513,2</b>	<b>660,1</b>		
Lei de Bases da Segurança Social	5.853,1	6.513,2	660,1		Mapas 12 e 16-A
<b>Saúde</b>	<b>7.900,0</b>	<b>8.200,0</b>	<b>300,0</b>		
Serviço Nacional de Saúde	7.900,0	8.200,0	300,0		
<b>Educação</b>	<b>783,9</b>	<b>837,6</b>	<b>53,6</b>		
Ensino Particular e Cooperativo	333,3	353,2	19,9		
Educação pré-escolar	450,6	484,4	33,8		
<b>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</b>	<b>1.137,6</b>	<b>1.177,3</b>	<b>39,7</b>		
Estabelecimentos Ensino Superior e serviços de acção social	1.137,6	1.177,3	39,7		
<b>3. Funcionamento em sentido estrito (b)</b>	<b>9.384,0</b>	<b>10.407,4</b>	<b>1.023,4</b>		
<b>4. Despesa com compensação em receita (b)</b>	<b>4.046,3</b>	<b>3.740,1</b>	<b>-306,2</b>		Mapas 15 A e B
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>45.998,8</b>	<b>48.773,2</b>	<b>2.774,4</b>		
Activos Financeiros	572,7	1.827,0	1.254,3	Mapa IV	Mapas 12, 16-A e 16-B
<b>Despesa com Activos</b>	<b>46.571,5</b>	<b>50.600,2</b>	<b>4.028,7</b>		
Não inclui passivos financeiros, no valor de:	86.271,6	72.262,7			
Não inclui transferência para o FRDP, no valor de:	0,1	0,0			

(a) - Consideram-se apenas os montantes com cobertura em receitas gerais do Estado.

(b) - Exclui activos financeiros e despesas no âmbito dos Investimentos do Plano.

Fonte: Direcção Geral do Orçamento (SÍGO-SOC)

Segundo o Governo sustenta, o crescimento na despesa foi também determinado pela aquisição de bens e serviços (+ 575,1 M€), a qual resultou fundamentalmente das despesas do SNS, *“destacando-se o pagamento, efectuado pela ACSS, de serviços prestados no âmbito dos contratos-programa celebrados com os Hospitais EPE, em resultado de novas transformações de Hospitais do SPA em EPE, pelas Administrações Regionais de Saúde no suporte de encargos com prestação de serviços de várias entidades nomeadamente do sector privado convencionado e Centros de Saúde e ainda com as despesas com participação de medicamentos”* (pág. 148).

Por outro lado, as alterações orçamentais com impacto na receita incidiram maioritariamente sobre transferências correntes, provenientes da administração central, no montante de 825,8 M€, dos quais 338,2 M€ se destinaram ao SNS, *“designadamente os reforços aos orçamentos das Administrações Regionais de Saúde do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo, provenientes da ACSS para operacionalização do Sistema de Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia (SIGIC), e o acréscimo da transferência do OE para da ACSS bem como para a CGA (324,9 M€)”* (pág. 150).

No que se refere às despesas com pessoal, a própria Conta Geral do Estado relativa a 2009 admite que aquelas *“foram condicionadas pelo aumento da tabela salarial de 2,9%, valor significativamente acima da inflação registada no ano (-0,8%)*. Os encargos com a saúde contribuíram igualmente para este resultado, não obstante a contenção na admissão de novos funcionários públicos. (pág. 37)

Já no que respeita às dívidas das entidades do SNS a fornecedores, de acordo com os dados disponibilizados pela ACSS, I.P. no âmbito do reporte de informação para apuramento do indicador de Prazo Médio de Pagamentos, as dívidas a fornecedores por parte das instituições do SNS integradas no perímetro das administrações públicas, no final de 2009, ascenderão a 749,0 M€, como o quadro seguinte evidencia:

**QUADRO 73 - Dívidas em 31/12/2009 do SNS**

(Milhões de euros)

Instituição do Serviço Nacional de Saúde	2009
Centro Hospitalar do Oeste Norte	27,0
Hospital Curry Cabral	24,4
Hospital Amato Lusitano - Castelo Branco	18,5
Hospital do Litoral Alentejano	17,0
Centro Hospitalar de Torres Vedras	14,9
Maternidade Dr. Alfredo da Costa	9,1
Hospital Reynaldo dos Santos - Vila Franca Xira	7,4
Hospital Joaquim Urbano - Porto	4,4
Hospital Distrital de Agueda	2,5
Hospital N.ª S.ª da Conceição - Valongo	1,8
Hospital Cândido de Figueiredo - Tondela	1,7
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	1,6
Hospital de Pombal	1,5
Centro Médico Reabilitação R.Centro - Rovisco Pais	1,4
Hospital Visconde de Salreu - Estarreja	1,2
Hospital Arcebispo João Crisóstomo - Cantanhede	0,4
Instituto Oftalmológico Dr. Gama Pinto	0,1
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Coimbra	0,1
Hospital José Luciano de Castro - Anadia	0,0
Hospital Dr. Francisco Zagalo - Ovar	0,0
<b>1. Subtotal Hospitais SPA</b>	<b>135,0</b>
Administração Regional de Saúde do Norte	265,0
Administração Regional de Saúde de LVTejo	214,2
Administração Regional de Saúde do Centro	78,3
Administração Regional de Saúde do Alentejo	15,6
Administração Regional de Saúde do Algarve	14,5
<b>2. Subtotal ARS</b>	<b>587,7</b>
Instituto Português do Sangue	15,6
INSA - Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge	10,7
Centro de Histocompatibilidade do Norte	0,0
Centro de Histocompatibilidade do Sul	0,0
<b>3. Subtotal de outros organismos autónomos</b>	<b>26,3</b>
<b>4. =1.+2.+3. Total Serviço Nacional Saúde - instituições SPA</b>	<b>749,0</b>

Fonte: Administração Central do Sistema de Saúde, IP

Estes dados da ACSS apenas se referem, no que concerne às dívidas hospitalares, aos organismos integrados no SPA, ignorando as dívidas dos hospitais EPE, facto que inviabiliza que o presente Parecer possa enunciar e, conseqüentemente, apreciar as dívidas globais do SNS.

Finalmente, a Conta Geral do Estado dá conta de terem sido realizadas diversas auditorias em 2009 na área da Saúde, de entre as quais se entende dever realçar as seguintes:

- Pelas Inspeções-Gerais de Finanças e das Actividades em Saúde, foram realizadas “Auditorias ao processo do concurso da PPP (Hospital de Cascais, de Vila Franca de Xira e de Loures), destacando-se, designadamente, o seguinte:
  - *Ultrapassagem do prazo estimado para os processos concursais;*
  - *Estudos prévios relativos à construção de hospitais e efectivação de PPP, assentes em critérios de natureza qualitativa, e não na análise quantitativa de custo/benefício;*
  - *Dependência das entidades públicas dos consultores externos” (pág. 208).*
- Pelas Inspeções-Gerais de Finanças e das Actividades em Saúde foram realizadas auditorias sobre facturação de medicamentos às Administrações Regionais de Saúde do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve, delas se destacando que “*Da análise de mais de 10 000 prescrições médicas integradas na facturação apresentada às ARS por farmácias seleccionadas foram apuradas cerca de 2000 (20%) com desconformidades, totalizando a comparticipação do SNS um valor superior a m € 93.*”
- Pela Inspeção Geral das Actividades em Saúde, foi analisada a evolução da despesa com medicamentos em ambulatório, destacando-se:
  - *“O crescimento dos encargos do SNS em 2008, face a 2007, foi de 5,2%, ficando acima do definido pelo Orçamento de Estado (2,9)”;*
  - *“Insuficiências ao nível do receituário (emitidas por médicos sem especialidade adequada, menção de regimes especiais de comparticipação dos quais os utentes não beneficiam)”.*
- Pela Inspeção Geral das Actividades em Saúde, foi realizada uma auditoria aos procedimentos de controlo de facturação de meios complementares de diagnóstico, destacando-se:
  - *“A ausência de normativos relativamente à implementação da prescrição electrónica”;*

- *“A impossibilidade de determinação rigorosa, a nível nacional, do grau de implementação da prescrição electrónica nos serviços públicos de saúde, sendo que em alguns ainda se recorre exclusivamente à prescrição manual.”*

Dada a sua especial relevância, entende-se ser de autonomizar os resultados obtidos pela Inspeção-Geral de Finanças nas áreas auditadas do Sector Empresarial do Estado, em particular no que se refere ao controlo financeiro das EPE da Saúde, destacando-se quanto à sustentabilidade económico-financeira:

- *“Agravamento da situação económica no período 2007/2008, traduzida no aumento dos prejuízos líquidos e operacionais [8 hospitais concentram 70% do prejuízo líquido dos EPE deficitários em 2008 (M€-233)];*
- *Ao nível da estrutura de custos operacionais realçam-se o peso dos custos com pessoal (53%) e dos consumos (28%);*
- *O passivo registou um crescimento de 14% atingindo os M€ 2 236 no final de 2008, dos quais 70% a curto prazo;*
- *Os fundos próprios do universo dos 33 hospitais EPE (M€ 1 321 no final de 2008) sofreram uma erosão líquida de M€ 164 em relação ao património (capital estatutário);*
- *A persistência de défices e a erosão dos fundos próprios, caso não seja ultrapassada por ganhos de eficiência e qualidade decorrentes da actividade dos hospitais EPE, é susceptível de conduzir à necessidade de financiamentos adicionais por parte do Estado” (pág. 217).*

Estas conclusões da Inspeção-Geral de Finanças não podem deixar de merecer séria atenção, já que revelam uma crescente degradação da situação económico-financeira dos hospitais EPE, comprometendo cada vez mais uma experiência que poderia ter contribuído, de forma significativa, para a melhoria da eficiência da gestão hospitalar e, acima de tudo, para a própria qualidade dos cuidados de saúde assegurados pelo SNS.

## II. Opinião da Deputada Relatora

O regimento da Assembleia da República confere à parte II do relatório o carácter de “elaboração facultativa” e de exclusiva responsabilidade do seu autor, pelo que, e atendendo à natureza e transversalidade do documento em apreciação e ao âmbito específico em que é solicitado e justificado o parecer à Comissão de Saúde, se considera dever referir o seguinte:

- As dívidas das entidades do sector da Saúde ascendiam, no final de 2009, a € 1.919,8 milhões, o que, representando mais de 20% do orçamento anual do Serviço Nacional de Saúde, provoca graves distorções no mercado e acarreta significativas despesas adicionais para o Estado, provocadas pelo agravamento do preço dos bens e serviços adquiridos;
- A evolução da dotação inicial do SNS (considerando-se, apenas, as transferências correntes obtidas a partir do Orçamento do Estado), sofreu, em 2009, um agravamento de € 100 milhões;
- Regista-se um agravamento da despesa do SNS no ano de 2009 em cerca de € 600 milhões entre as estimativas realizadas no final de 2008, aquando da apresentação da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2009, e o apuramento real definitivo que aquele ano mereceu no final de 2010.

Os números da pretensa dívida do SNS em 31 de Dezembro de 2009, vertidos no quadro reproduzido na página 13 do presente parecer, e que foram apresentados da ACSS, não podem deixar de ser considerados como insuficientes, na medida em que omitem as dívidas dos hospitais EPE, as quais são, de resto, muito superiores às dos hospitais SPA.

Com efeito, segundo a Apifarma, a Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica, só a dívida dos hospitais SPA em medicamentos ascendia, em Dezembro de 2009, a € 119,6 milhões, montante que, embora torne pouco verosímil o volume total de dívidas atribuído esses hospitais (€ 135 milhões), em todo o caso apresenta com o mesmo alguma relação de comparabilidade. Já as dívidas dos hospitais EPE em medicamentos ascendiam, no mesmo período, a € 533,3 milhões, o que, tendo sido omitido na

Conta Geral do Estado de 2009, suscita as maiores reservas acerca da transparência e da própria fiabilidade de como o Governo reflecte nas contas do Estado a real situação das finanças públicas nacionais.

### III. CONCLUSÕES

Face aos considerandos expostos, a Comissão de Saúde entende que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, reservando os vários grupos parlamentares as suas posições para o debate em plenário.

Palácio de S. Bento, 8 de Fevereiro de 2011

A Deputada Relatora



*(Rosário Águas)*

O Presidente da Comissão



*(Couto dos Santos)*