

**Parecer**

Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.<sup>a</sup>

**Deputado Relator:**

Ivan Gonçalves

---

**Assunto:** *“Aprova o Orçamento de Estado para 2021”*

## **ÍNDICE**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III - CONCLUSÕES**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### A) INTRODUÇÃO

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª, que *“Aprova o Orçamento de Estado para 2021”*.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do RAR.

A referida Proposta de Lei deu entrada na Assembleia da República a 12 de outubro de 2020, tendo sido admitida e baixado, por despacho do Presidente da Assembleia da República, no mesmo dia, entre outras, à Comissão de Saúde, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 205º do RAR.

Por força deste último preceito, e da alínea b), do n.º 1, do artigo 206.º, ambos do RAR, compete à Comissão de Saúde a emissão de Parecer setorial sobre a Proposta de Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2021.

Nesta conformidade, o presente Parecer deverá incidir exclusivamente sobre as áreas do Orçamento do Estado que se integram no âmbito da competência material da Comissão de Saúde.

A discussão, na generalidade, da Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª encontra-se agendada para as reuniões do Plenário da Assembleia da República, dos dias 27 e 28 de outubro,

## Comissão de Saúde

---

estando a audição, em sede de discussão na especialidade, com a Ministra da Saúde, agendada para o dia 5 de novembro, próximo.

### **B) LINHAS POLÍTICAS E MEDIDAS**

Com relação à Proposta de Lei n.º 61/XIV/2ª, que aprova o Orçamento do Estado para 2021, o Governo sustenta que “Durante o período de crise económica o Serviço Nacional de Saúde (SNS) esteve sujeito a uma forte pressão de contenção de despesa. Em 2015, a despesa anual do SNS continuava 906 milhões de euros abaixo do nível de 2010. Em termos relativos, ao longo do período 2010-2015, a redução da despesa do SNS foi até mais intensa do que a diminuição global da despesa pública total, contrastando com os cinco anos posteriores.

É também referido que foi cumprido, durante a legislatura anterior, o compromisso de inverter esta tendência e reforçar de forma substancial os recursos financeiros afetos ao SNS.

No Relatório do Orçamento do Estado para 2021, adiante designado por *Relatório*, o Governo refere que “Prova disso são os reforços nas dotações iniciais do SNS nos sucessivos orçamentos, onde se verificou um crescimento médio de 6% no período 2015-2020, revertendo a anterior tendência de decréscimo (-1,8%, em média, entre 2010 e 2015). Estes reforços graduais e ininterruptos permitiram um aumento efetivo da despesa do SNS em cerca de 2300 milhões de euros entre 2015 e 2020 (+25%), concentrando-se essencialmente em despesas com pessoal, com um aumento de 1176 milhões de euros (+34%), e em consumos intermédios, onde se estima um aumento de cerca de 751 milhões de euros. É ainda de notar a grande variação da Formação Bruta de Capital Fixo, que em 2020 era superior a 2015, em 106 milhões de euros (+78%).”

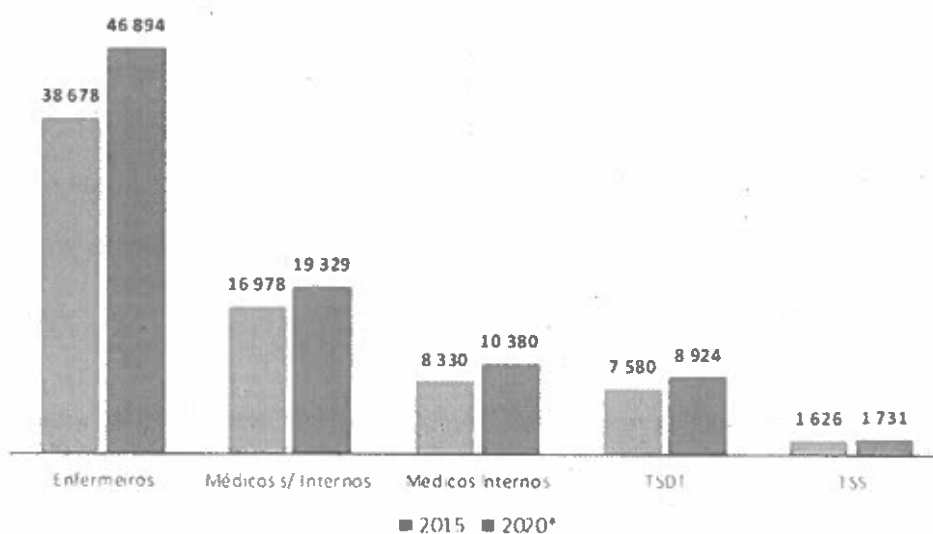
“O aumento expressivo dos recursos ao dispor do SNS permitiu que, entre o final de 2015 e agosto de 2020, houvesse um acréscimo de profissionais de saúde de cerca de

## Comissão de Saúde

20 641 (+17,2%) trabalhadores nas várias categorias profissionais do SNS: mais 4401 (+17%) médicos, mais 8216 (+21%) enfermeiros e mais 1344 (+18%) técnicos de diagnóstico e terapêutica, entre outros”, dados evidenciados no gráfico infra, constante da página 251 do Relatório.

Gráfico 5.7. Evolução dos recursos humanos do Serviço Nacional de Saúde

(Índice 2015=100)



Fonte: Serviço Nacional de Saúde — Transparência; Sistema de Processamento de Remunerações e Gestão de Recursos Humanos.

De entre as principais políticas e medidas prioritárias estabelecidas pelo Governo para o setor da saúde, tal como se encontram expostas no Relatório, destacam-se:

➤ **Renovar o compromisso com o Serviço Nacional de Saúde**

“A melhoria dos cuidados prestados pelo SNS decorre em paralelo com um conjunto de exigências, fruto de mudanças demográficas e epidemiológicas, como os efeitos da pandemia provocada pela COVID-19, de uma sociedade mais informada e exigente, ou ainda dos custos crescentes, devido ao aumento do preço dos fatores de produção e de inovação tecnológica.

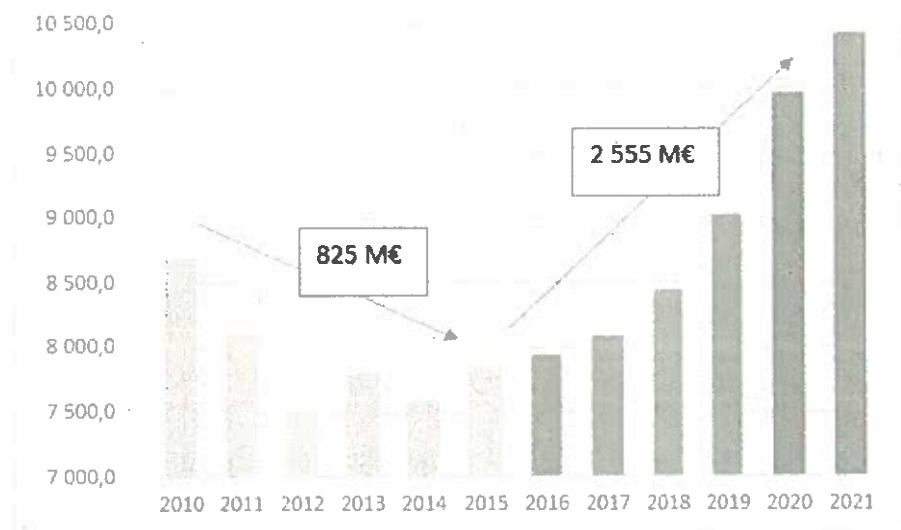
Torna-se, portanto, imperativo robustecer a capacidade de resposta do SNS face ao aumento do volume e complexidade da procura de cuidados de saúde. Assumindo

## Comissão de Saúde

desde já que a pandemia de COVID-19 atrasou a implementação de medidas planeadas, o Governo dá continuidade ao ciclo iniciado em 2020, de reforço orçamental e de maior eficiência da despesa, enquadrando um conjunto alargado de medidas focadas na melhoria da oferta e qualidade dos serviços prestados aos utentes.

Em 2021, a dotação orçamental do SNS será reforçada em cerca de 467,8 milhões de euros face ao orçamento anterior. Realce-se que a dotação orçamental do SNS, já havia beneficiado de um incremento de 1445 milhões de euros em 2020 (incluindo o reforço do OE Suplementar), dando ênfase ao compromisso do Governo de consolidação do investimento na qualidade dos serviços públicos, evidenciando o compromisso com um SNS mais justo e inclusivo”, conforme evidenciado no quadro infra constante da página 253 do Relatório.

Gráfico 5.8. Transferências do Orçamento do Estado para o Serviço Nacional de Saúde  
(dotações orçamentais, milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

“A capacidade de resposta do SNS será assim intensificada, dando-se cumprimento, como previsto, à contratação de cerca de 8400 profissionais de saúde, num quadro bienal, reforçando-se o investimento em instalações e equipamentos e melhorando o

## Comissão de Saúde

---

acompanhamento, monitorização e avaliação do desenvolvimento das funções de gestão nas entidades públicas empresariais (EPE) integradas no SNS.”

O Governo prossegue assim, a sua política de contratação de profissionais de saúde, prevendo-se a contratação de 4200 novos profissionais. Reconhece-se também o enorme contributo que a emergência médica pré-hospitalar desempenha no processo assistencial global, com o reforço da capacidade de resposta do INEM através da contratação de mais 261 novos profissionais.

Ao nível de medidas com especial significado na melhoria da eficiência do SNS, o *Relatório* enumera um conjunto extenso, das quais, pela sua importância, destacamos:

- A melhoria da eficiência das unidades funcionais dos cuidados de saúde primários (CSP), atendendo-se ao *mix* da força de trabalho disponível — médicos, enfermeiros, técnicos superiores de diagnóstico e terapêutica, assistentes técnicos e assistentes operacionais;
- A consolidação do projeto de identificação dos utilizadores frequentes do serviço de urgência e conseqüente gestão de casos;
- O reforço do papel dos níveis de gestão intermédia dos hospitais públicos, promovendo a contratualização interna, a contabilidade de gestão e relançando o modelo de organização em centros de responsabilidade integrada (CRI);
- A promoção de um estudo relacionado com o planeamento prospetivo de necessidades do SNS em prestadores diretos de cuidados, promovendo o ajustamento da respetiva distribuição geográfica e contribuindo para a coesão territorial;
- A avaliação do processo de compra centralizada de medicamentos e dispositivos médicos;
- O reforço da promoção da prescrição e dispensa de medicamentos genéricos, biossimilares e das opções terapêuticas mais custo efetivas;

## Comissão de Saúde

---

- O reforço da avaliação dos novos medicamentos e tecnologias de saúde, no âmbito do SINATS, e a implementação de novas Orientações Metodológicas — Avaliação Económica de Medicamentos;
- O aprofundamento de medidas que promovam a sustentabilidade do sistema de saúde e o acesso à inovação, uniformizando critérios e introduzindo transparência no regime de formação de preços e de financiamento público das tecnologias de saúde;
- O desenvolvimento, através do sistema de Prescrição Eletrónica de Medicamentos, de um programa de apoio à prescrição, com a introdução de algoritmos de suporte e alertas ao prescritor;
- A revisão da Carta de Equipamentos Pesados da Saúde de 2015 e a criação de mecanismos para a sua atualização automática;
- A definição do modelo de responsabilidade financeira por utentes que se mantêm internados em hospitais do SNS por falta de resposta social;
- A revisão da configuração da rede de prestação de cuidados de saúde do SNS, nomeadamente através do reforço do modelo de organização de urgências metropolitanas, regionais e institucionais;
- O desenvolvimento da estratégia para a modernização dos sistemas de informação, destacando-se a implantação e concretização da telessaúde (eHealth) no SNS e o desenvolvimento do Registo de Saúde Eletrónico (SRE).

➤ *Nova Lei de Bases da Saúde*

Face às opções políticas assumidas e constantes neste diploma aprovado em 2019, o Governo, de acordo com o *Relatório* aqui em análise, afirma que centrará a sua ação em medidas dirigidas às pessoas, desenvolvidas em três vértices:



## Comissão de Saúde

---

✓ **Qualificação do acesso:**

Nos **Cuidados de Saúde Primários (CSP)**, enquanto primeiro nível de acesso ao SNS, o Governo pretende aumentar os níveis de cobertura, robustecendo as equipas de saúde familiar e melhorando desta forma a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

“Neste âmbito, mantém-se a estratégia de alargamento de atribuição de equipa de saúde familiar a mais utentes. Em colaboração com os municípios, verificar-se-á também um alargamento das respostas em saúde oral, bem como o desenvolvimento das respostas dos CSP na área da doença aguda, a consolidação de rastreios de saúde visual ou o reforço da intervenção no pé diabético.

Para responder melhor às necessidades de saúde da população na área da saúde mental, conferindo especial atenção aos grupos sociais mais vulneráveis, mantém-se a aposta na criação de equipas de saúde mental comunitárias de adultos e, para a infância e adolescência, em serviços locais de saúde mental em cada uma das administrações regionais de saúde, na ótica do reforço de respostas em proximidade.”

Prevê-se também o desenvolvimento de projetos-piloto “direcionados à melhoria da resolutividade dos CSP, no contexto de situações de depressão e perturbações da ansiedade, sendo ainda de destacar a aposta na criação de respostas de internamento em situações agudas de doença mental no Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E., no Centro Hospitalar do Oeste, E.P.E., no Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E., e no Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, E.P.E., assegurando a cobertura de áreas geográficas ainda a cargo de hospitais psiquiátricos.

Será ainda dada continuidade ao processo de transferência das respostas de internamento de psiquiatria e saúde mental de agudos de hospitais psiquiátricos para hospitais gerais, bem como a requalificação da Unidade de Psiquiatria Forense do Hospital Sobral Cid.”

## Comissão de Saúde

---

Ainda no âmbito da qualificação do acesso, e no que aos **Cuidados Hospitalares** diz respeito, “prevê-se uma melhoria do acesso à atividade programada (aumento da atividade de primeiras consultas, da atividade cirúrgica, alargamento dos horários para a atividade assistencial programada e reforço do agendamento com hora marcada), o aumento de consultas descentralizadas e a consolidação do programa de hospitalização domiciliária.”

Já no que concerne aos **Cuidados Continuados** e aos **Cuidados Paliativos**, “será dada sequência ao trabalho desenvolvido até agora, prevendo-se no âmbito dos cuidados paliativos, o alargamento do número de camas, o alargamento das Equipas Comunitárias de Suporte em Cuidados Paliativos e a consolidação das respostas existentes.”

Por fim, “no domínio da **Saúde Pública**, prevêem-se medidas de reforço da vigilância epidemiológica, de reforço e diversificação das equipas de saúde pública e a continuação da implementação das estratégias definidas nos programas de saúde prioritários e nos programas de saúde, o investimento na literacia em saúde da população ou ainda a avaliação do Plano Nacional de Saúde e elaboração de um novo plano 2021-2030.”

### ✓ **Motivação dos profissionais de saúde**

Em julho de 2020 o SNS e restantes entidades tuteladas pelo MS contavam com 140 494 profissionais, entre prestadores diretos de cuidados e prestadores de serviços de suporte. “Dada a intensidade da mão-de-obra do setor, é essencial o investimento numa política de estímulo à motivação pelo trabalho no SNS, bem como ao aumento da produtividade.” Neste âmbito, em 2021, promover-se-á a revisão do modelo de pagamento pelo desempenho das USF modelo B e o alargamento de um modelo de pagamento pelo desempenho para o trabalho hospitalar em CRI e o reforço do acesso à formação médica especializada.

No decorrer de 2021 “será promovido o adequado planeamento das necessidades e a afetação de profissionais de saúde nas empresas do setor público empresarial

## Comissão de Saúde

---

integradas no SNS, através da concretização de medidas tendentes a colmatar carências e desequilíbrios, nomeadamente pela autonomia na substituição de trabalhadores com funções assistenciais, que cessem funções a título definitivo, e pela possibilidade de autorização de contratações que tenham por contrapartida a redução do mesmo número de horas extraordinárias e/ou recurso ao modelo de contratação de prestadores de serviços.”

No mesmo período temporal “proceder-se-á ao desenvolvimento das estratégias definidas no Plano de Ação para a Prevenção da Violência no Setor da Saúde, com internalização das funções inerentes à promoção da cultura de segurança das organizações de saúde.”

Ainda “numa ótica de valorização dos profissionais de saúde e reconhecendo o risco acrescido que compreende o combate na primeira linha à pandemia da doença COVID-19, será atribuído, enquanto persistir a situação de emergência, calamidade ou contingência, um subsídio extraordinário e de caráter transitório, aos profissionais de saúde do Serviço Nacional de Saúde ou integrados no Ministério da Saúde, que exerçam funções em regime de trabalho subordinado, pratiquem de forma permanente atos direta e maioritariamente relacionados com pessoas suspeitas ou doentes infetados com COVID-19.”

### ✓ Investimento na rede do SNS

O investimento na melhoria do SNS suportado num adequado planeamento que potencie a articulação em rede, é uma necessidade incontornável.

Até 2023, o Governo prevê o início da construção de novos hospitais centrais ou de proximidade (Pediátrico Integrado/CHU São João, Lisboa Oriental, Seixal, Sintra, Alentejo e Madeira). Tais projetos terão um impacto total de 950 milhões de euros, dos quais se prevê 104,3 milhões em 2021, tal como exposto na tabela infra, dos investimentos estruturantes, e que consta da página 257 do *Relatório*.

Dar-se-á, por outro lado, “continuidade ao Programa de Investimentos na Área da Saúde (PIAS), que inclui projetos de recuperação e melhoria das infraestruturas e

Comissão de Saúde

equipamentos do setor da saúde, estimando-se que a sua implementação envolva, em 2021, uma verba de cerca de 22 milhões de euros do Orçamento do Estado.”

**Quadro 5.48 Programa de Investimentos na área da saúde**  
(milhões de euros)

Centro Hospitalar	Total PIAS (M€)	Encargos 2021		
		Total	Fundos Comunitários	OE 2021
Centro Hospitalar Tondela/Viseu	5,6	1,3	1,0	0,2
Centro Hospitalar Barreiro/Montijo	2,8			
CH Póvoa Varzim/ Vila do Conde	3,2			
Centro Hospitalar Trás-os-Montes e Alto Douro	9,6			
Centro Hospitalar do Médio Ave	5,4	2,9		2,9
Centro Hospitalar do Baixo Vouga	2,6			
Centro Hospitalar de Lisboa Norte	9,7	5,1	5,1	
Centro Hospitalar de Setúbal	17,2	6,1		6,1
Instituto Português de Oncologia de Coimbra Francisco Gentil	28,8	12,8		12,8
<b>Total*</b>	<b>84,9</b>	<b>28,2</b>	<b>6,2</b>	<b>22,0</b>

Nota: \* Não está incluída a requalificação do Hospital das Forças Armadas/Polo de Lisboa (HFAR/PL), no montante de 5,8 milhões de euros, incluindo IVA à taxa legal em vigor.

Fonte: Ministério da Saúde.

Finalmente, ao nível de Plano de Melhoria da Resposta do SNS aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 198/2019, de 27 de dezembro, “prevê-se um investimento global de 203,9 milhões de euros, sendo que, desse montante, 101,4 milhões de euros serão financiados por fundos próprios.

A execução orçamental dedicada ao investimento em 2020, registou até julho, um crescimento de 187,3% face ao montante verificado em período homólogo, ultrapassando em valores absolutos os 140 milhões de euros, conforme é demonstrado no quadro infra (página 257 do *Relatório*), sendo que o valor referido incorpora o investimento realizado na aquisição de equipamentos para as Unidades de Cuidados Intensivos.”

Comissão de Saúde

Quadro 5.49 Plano de melhoria da resposta do Serviço Nacional de Saúde  
(milhões de euros)

Investimento	2020		2021		Taxa esforço OE 2020%	Total investimentos 2020/2021
	Investimento	Fundos próprios	Investimento	Fundos próprios		
Ampliação/reabilitação	41,0	21,7	46,2	24,5	53,0	87,1
Equipamento informática e outros	40,5	11,9	14,65	4,3	29,4	55,2
Equipamento médico	29,3	21,8	12,8	9,5	74,2	42,1
Nova infraestrutura	68,6	33,2	130,3	63,1	48,4	198,8
<b>Total geral</b>	<b>179,3</b>	<b>88,6</b>	<b>203,9</b>	<b>101,4</b>		<b>383,2</b>

Fonte: Ministério da Saúde.

Por último, e no que respeita a investimentos, no âmbito do POSEUR, encontra-se previsto para 2021, um investimento total de cerca de 130,2 milhões de euros (incluindo fundos comunitários, no montante de 42,4 milhões de euros), com impacto, por exemplo, na eficiência energética dos edifícios do SNS e consequente redução, quer dos consumos energéticos quer dos correspondentes encargos, associada à melhoria das condições de conforto térmico dos edifícios do SNS.

“A par destas medidas de investimento e no âmbito do combate à pandemia e conforme aprovado pelo PEES, mais linhas de investimento foram criadas, para garantir uma maior capacidade de resposta do SNS. Entre elas encontra-se o reforço da resposta da rede laboratorial, o reforço da resposta de medicina intensiva e o reforço das redes de sistemas de informação em saúde.”

➤ *Plano Plurianual de Investimentos para o SNS*

O Plano Plurianual de Investimentos para o SNS assinala uma preocupação na internalização de respostas em meios complementares de diagnóstico e terapêutica nas instituições e serviços públicos de saúde, no quadro de uma planificação plurianual global, com base em critérios de racionalidade e eficiência.

Tendo como suporte a Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei nº 95/2019 de 4 de setembro, que na sua Base 23, determina que o investimento do SNS obedece a uma planificação plurianual, o Governo prosseguirá, de acordo com o Relatório, o reforço do

## Comissão de Saúde

---

“serviço público de saúde, através do SNS e serviços do Ministério da Saúde, com vista à garantia de respostas em cuidados de saúde de qualidade, em ambiente seguro para utentes e profissionais e, com uma vocação de cumprimento dos tempos máximos de resposta garantidos.”

➤ *Reserva estratégica de medicamentos e dispositivos médicos*

“A reserva estratégica de medicamentos e dispositivos médicos foi criada pelo Despacho da Ministra da Saúde nº 3219/2020, de 12 de março, no contexto da declaração de emergência de saúde pública de âmbito internacional para a infeção por SARS-CoV-2, tendo por objetivo a preparação da resposta do SNS.

Desta forma, determinou-se a aquisição imediata, por todas as unidades hospitalares do SNS e do Ministério da Saúde, de medicamentos, dispositivos médicos e equipamentos de proteção individual, para reforço dos respetivos stocks em 20%.

Posteriormente, o Orçamento do Estado Suplementar veio prever a constituição de uma reserva estratégica de medicamentos e dispositivos, revista periodicamente, atendendo à evolução tecnológica e epidemiológica, com dois níveis, sendo o nível central preservado no atual Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF) e o nível descentralizado nos estabelecimentos hospitalares do SNS.

Com estas medidas, o Governo reforça os mecanismos de salvaguarda do acesso a medicamentos e outros bens essenciais (equipamentos de proteção individual e dispositivos relacionados com testagem) permitindo enquadrar o adequado nível de proteção da saúde pública.

Em 2021, o Governo, reforçará os mecanismos de proteção da saúde pública assegurando, no quadro das relações entre o SNS/serviços do Ministério da Saúde e o Ministério da Defesa Nacional, através do LMPQF, a adequada provisão de bens essenciais na reserva estratégica nacional.”

## Comissão de Saúde

---

### ➤ *Bairros Saudáveis*

O Governo lançou o Programa Bairros Saudáveis, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 52-A/2020, de 1 de julho, numa lógica de programa público, interministerial, de natureza participativa, com uma dotação orçamental de 10 milhões de euros, e que tem como objetivo contornar a forma como os determinantes em saúde (biológicos, sociais, económicos, ambientais), influenciam o estado de saúde individual, familiar ou comunitário. O atual contexto de pandemia tornou evidente a necessidade de investir na melhoria das condições habitacionais e ambientais, promovendo a qualidade de vida das comunidades locais e reforçando a coesão social. Este programa, com uma duração de 12 a 18 meses, prevê o apoio a projetos desenvolvidos em vários eixos, desde o da saúde aos eixos social, económico, ambiental e urbanístico.

### ➤ *Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)*

Portugal, assim como outros países da Europa, tem vindo a registar nas últimas décadas profundas transformações demográficas, caracterizadas, entre outros aspetos, pelo aumento da longevidade e da população idosa e pela redução da natalidade e da população jovem.

“Estes fatores exercem um forte impacto na sociedade como um todo e exigem adaptações e respostas em diversos níveis”.

Os progressos alcançados nos últimos 40 anos no que concerne ao aumento da longevidade da população portuguesa são, sem dúvida, uma conquista civilizacional de registo, no entanto, ao nível da qualidade dos anos de vida ganhos verificam-se oportunidades de melhoria que importa melhorar.

“Pese embora o consenso existente sobre o modelo de SNS existente em Portugal, coloca-se o desafio de como continuar a assegurar a resposta efetiva às necessidades assistenciais sempre evolutivas, mantendo a qualidade e sustentabilidade da

## Comissão de Saúde

---

prestação pública de cuidados de saúde.” Tal apenas pode ser alcançada através de um investimento inteligente centrado nas pessoas.

Neste sentido, pretende-se orientar o investimento de acordo com duas preocupações principais:

- Investimento nas pessoas, através de políticas públicas preventivas e promotoras da saúde; e o
- Investimento no SNS, nos seus recursos humanos, nas suas infraestruturas e equipamentos e na sua capacidade de diagnóstico e terapêutica. A concretização da reforma do SNS será alavancada por diversas reformas no âmbito do PRR.

### C) ORÇAMENTO

De acordo com o *Relatório* do Orçamento do Estado para 2021 e no respeito à quantificação das medidas já descritas e as suas fontes de financiamento, o Programa Orçamental da Saúde (PO16), “apresenta receita consolidada total no valor de 12 565,4 milhões de euros e despesa total consolidada de 12 564,8 milhões de euros, representando face à execução estimada para 2020 um acréscimo de 6,1% e 4,1%, respetivamente.

Face ao orçamento inicial de 2020 financiado por receitas de impostos, o orçamento de 2021 aumenta 469,6 milhões de euros (4,7%).”

Conforme se pode aferir do quadro *supra*, publicado na página 260 do *Relatório*, do “total de receita consolidada afeta ao Programa em 12 565,4 milhões de euros, cerca de 58,8% são representados pela componente de receitas próprias (7383 milhões de euros), essencialmente verbas provenientes do contrato programa a estabelecer entre a Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS) e as entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS), sendo que na sua génese tem proveniência de receita de impostos.”



Comissão de Saúde

Quadro 5.50. Saúde (PO16) — Conta do Programa Orçamental  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020	2021	Variação (%)	Estrutura 2021 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>DESPESA</b>				
<b>Despesa corrente</b>	11 703,7	11 802,2	0,8	93,9
Despesas com o pessoal	4 742,1	4 942,2	4,2	39,3
Aquisição de bens e serviços	6 806,1	6 609,2	-2,9	52,6
Juros e outros encargos	4,2	2,8	-34,2	0,0
Transferências correntes	56,5	61,2	8,2	0,5
Subsídios		0,1		0,0
Outras despesas correntes	14,8	186,7	n.r.	1,5
<b>Despesa de capital</b>	329,0	715,1	117,3	5,7
Investimento	404,7	693,3	71,3	5,5
Transferências de capital	4,3	21,7	403,1	0,2
<b>Despesa efetiva consolidada</b>	<b>12 032,7</b>	<b>12 517,2</b>	<b>4,0</b>	
Ativos financeiros	0,3	1,0	248,5	0,0
Passivos financeiros	31,2	46,6	49,2	0,4
<b>Despesa total consolidada (1)</b>	<b>12 064,2</b>	<b>12 564,8</b>	<b>4,1</b>	
<b>Receita total consolidada (2)</b>	<b>11 843,2</b>	<b>12 565,4</b>	<b>6,1</b>	
<b>SALDO ORÇAMENTAL: (2) - (1)</b>	<b>-221,1</b>	<b>0,6</b>		
por memória				
<b>Despesas por Fonte de Financiamento consolidada</b>	<b>2021 Orçamento</b>			
Receitas de Impostos	1 492,8			
Receitas Próprias	7 383,0			
Fundos Europeus	711,0			
Transferências entre entidades	2 978,1			

Nota: O presente quadro exclui nos agregados relativos de vendas e aquisição de bens e serviços, Juros, transferências, subsídios, ativos e passivos financeiros, provenientes e destinados a entidades do Programa

Fonte: Ministério das Finanças

“A restante despesa é financiada por transferências entre entidades (2978,1 milhões de euros) — a maioria também referente a receita de impostos, associada, designadamente, a financiamento centralizado para pagamento de produtos vendidos em farmácias, de Rede Nacional Cuidados Continuados, parcerias público-privadas, entre outros; receitas de impostos (1 492,8 milhões de euros) e fundos europeus (711,0 milhões de euros). O Programa Orçamental apresenta um orçamento consolidado essencialmente repartido em despesas com pessoal (39,3%) e aquisição de bens e serviços (52,6%). Neste último agrupamento são registadas, designadamente, as compras de medicamentos, os meios complementares de diagnóstico e terapêutica e as parcerias público-privadas.

Comissão de Saúde

Do orçamentado em despesas com pessoal, cerca de 96,6% está alocado às entidades do SNS.”

O investimento tem um peso de 5,5% no total do orçamento, destacando-se novamente as entidades do SNS com orçamento inscrito de 581,3 milhões de euros.

Quadro 5.51. Saúde (PO16) — Dotações específicas  
(milhões de euros)

Agregados/Programas Orçamentais	2020	2021	Variação (%)
	Estimativa	Orçamento	
<b>016 - SAÚDE</b>	<b>10 325,1</b>	<b>10 429,1</b>	<b>1,0</b>
TRANSFERÊNCIA DE RECEITA CONSIGNADA	13,9	113,9	n.r.
CONTRIBUIÇÃO DISPOSITIVOS MÉDICOS		15,1	
CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA	13,9	13,9	
IMPOSTO SOBRE AS BEBIDAS NÃO ALCÓOLICAS		84,9	
TRANSFERÊNCIAS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE	10 311,2	10 315,2	0,0

Fonte: Ministério das Finanças

“A despesa financiada por receitas de impostos totaliza cerca de 10 469,2 milhões de euros, dos quais 10 315,2 milhões de euros respeitam a financiamento para o Serviço Nacional de Saúde (SNS).”

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no Programa 016 — Saúde, (página 262 do *Relatório*) “salienta-se a medida relacionada com Hospitais e Clínicas, com 25 482,2 milhões de euros, e que representa 79,1% do total do Programa, destacando-se também a medida relacionada com os serviços individuais de saúde com 5 026,7 milhões de euros, onde se inclui as Administrações Regionais de Saúde.”

Comissão de Saúde

Quadro 5.52. Saúde (PO16) — Despesa por medidas do Programa  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2021 Encomenda	Estrutura 2021 (%)
<b>Despesa Efetiva não Consolidada</b>	<b>32 219,2</b>	<b>100,0</b>
020 - SAÚDE - ADMINISTRAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	320,6	1,0
021 - SAÚDE - INVESTIGAÇÃO	51,4	0,2
022 - SAÚDE - HOSPITAIS E CLÍNICAS	25 482,2	79,1
023 - SAÚDE - SERVIÇOS INDIVIDUAIS DE SAÚDE	5 026,7	15,6
073 - SAÚDE - PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS	858,1	2,7
084 - SIMPLEX+	1,3	0,0
095 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO	458,9	1,4
096 - CONTINGÊNCIA COVID 2019 - GARANTIR NORMALIDADE	20,1	0,1
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>32 266,8</b>	
Diferenças de consolidação		
Diferenças de consolidação de ativos e passivos		
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>12 564,8</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>12 517,2</b>	
<i>Por Memória</i>		
Ativos Financeiros	1,0	
Passivos Financeiros	46,6	
Consolidação de Operações Financeiras		

Notas: A estrutura em % é calculada em relação à despesa efetiva não consolidada do Programa;

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças

## D) ARTICULADO DA PROPOSTA DE LEI

A Proposta de Lei 61/XIV/2.<sup>a</sup> contém, no seu articulado, diversas disposições especialmente aplicáveis ao Serviço Nacional de Saúde, designadamente no que se refere ao seu funcionamento, receitas e regime de trabalho, de entre as quais se destacam:

- **Artigo 8.º (Alterações orçamentais)**, que, no seu n.º 2, autoriza o Governo, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder a alterações orçamentais resultantes de operações não previstas no orçamento inicial das entidades do setor da saúde, destinadas à regularização, em 2021, de dívidas a fornecedores bem como de outras entidades públicas.
- **Artigo 38.º (Aplicação de regimes laborais especiais na saúde)**, que dispõe que os níveis retributivos (incluindo suplementos remuneratórios, bem como acréscimos remuneratórios devidos pela realização de trabalho noturno, trabalho em descanso semanal obrigatório e complementar e feriados) dos trabalhadores com contrato de trabalho no âmbito dos estabelecimentos ou serviços do SNS com a natureza de entidade pública empresarial, celebrados após a entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado para 2021, não possam ser superiores aos dos

## Comissão de Saúde

---

correspondentes trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas inseridos em carreiras gerais ou especiais, sem prejuízo de, mediante autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, poderem ser celebrados contratos de trabalho que não respeitem os níveis retributivos referidos.

- **Artigo 39.º** (*Substituição da subcontratação de empresas por contratação de profissionais de saúde*), prevendo que o Governo substitua gradualmente o recurso a empresas de trabalho temporário e de subcontratação de profissionais de saúde pela contratação, em regime de trabalho subordinado, dos profissionais necessários ao funcionamento dos serviços de saúde.
- **Artigo 40.º** (*Reforço do número de vagas para fixação de médicos em zonas carenciadas de trabalhadores médicos*), prevendo, para 2021, o reforço das vagas para atribuição de incentivos à mobilidade geográfica para zonas carenciadas de trabalhadores médicos com contrato de trabalho por tempo indeterminado, sendo a identificação destas vagas, por especialidade médica, serviço e estabelecimento de saúde, publicada até final do 1º trimestre de 2021.
- **Artigo 41.º** (*Consolidação da mobilidade e cedência no âmbito do SNS*), aplicando aos trabalhadores detentores de um vínculo de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecido, que se encontrem em situação de mobilidade e cedência e tenham como serviço de destino ou entidade cessionária um serviço ou estabelecimento de saúde integrado no SNS, o regime previsto no artigo 99.º da Lei do trabalho em Funções Públicas.
- **Artigo 42.º** (*Contratação de médicos aposentados*), que dispõe que em 2021, os médicos aposentados que exerçam funções em quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, pessoas coletivas públicas ou empresas públicas, mantenham a respetiva pensão de aposentação, acrescida de 75% da remuneração correspondente à categoria e, consoante o caso, escalão ou posição remuneratória, bem como regime de trabalho, detidos à data da aposentação.

## Comissão de Saúde

---

- **Artigo 62.º n.º 4 e Artigo 68.º** - (Hospital Central da Madeira), nestes dois preceitos é feita referência ao novo Hospital Central da Madeira, permitindo à Região Autónoma da Madeira acordar, contratualmente, junto da banca, novos empréstimos para financiamento da construção deste equipamento desde que não impliquem um aumento de endividamento líquido superior a € 158 700 000,00 (n.º 4 do artigo 62.º) e que o Governo assegura apoio financeiro correspondente a 50 % do valor da construção, fiscalização da empreitada e aquisição de equipamento médico e hospitalar do futuro Hospital Central da Madeira, em cooperação com os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira, de acordo com a candidatura a projeto de interesse comum, nos termos de Resolução do Conselho de Ministros e de protocolo a celebrar entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da Região Autónoma da Madeira.
- **Artigo 83.º** (*Transferências financeiras ao abrigo da descentralização e delegação de competências*), no qual autoriza o Governo a transferir para os municípios do território continental e entidades intermunicipais, as dotações referentes a competências descentralizadas ou delegadas, inscritas no orçamento afeto ao Ministério da Saúde, no domínio da saúde.
- **Artigo 121.º** (*Aquisição de ativos e assunção de passivos e responsabilidades*), que autoriza o Governo a assumir passivos e responsabilidades de empresas públicas que integram o perímetro de consolidação da administração central e regional e do setor da saúde e de outras entidades públicas perante as Regiões Autónomas e a adquirir créditos sobre as mesmas, no âmbito da compensação e o perdão de créditos.
- **Artigo 179.º** (*Contratos-programa na área da saúde*), que estabelece que os contratos-programa a estabelecer pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. e pelas administrações regionais de saúde com os centros hospitalares e as unidades locais de saúde integradas no SNS ou pertencentes à rede de prestação de cuidados de saúde, são autorizados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, carecendo de idêntica

## Comissão de Saúde

---

autorização o contrato-programa a celebrar entre a ACSS e a SPMS, relativo às atividades contratadas no âmbito do desenvolvimento dos sistemas de informação e comunicação e mecanismo de racionalização de compras a prover ao SNS, podendo os contratos referidos, bem como os contratos-programa celebrados no âmbito do funcionamento ou implementação da RNCCI e do funcionamento da Rede Nacional de Cuidados Paliativos, envolver encargos até um triénio. Fora dos casos referidos, os contratos dos centros hospitalares, hospitais e unidades locais de saúde com natureza de entidade pública empresarial estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

- **Artigo 180.º** (*Utentes inscritos por médico de família*), prevendo que, em 2021, o Governo tome as medidas adequadas para concretizar a meta de que todos os utentes tenham uma equipa de saúde familiar atribuída, além de que se deverá iniciar a revisão da dimensão da lista de utentes inscritos por médico de família quando a taxa de cobertura total de utentes com médico de família for igual ou superior a 99 %.
- **Artigo 181.º** (*Prescrição de medicamentos*), no qual se prevê que a prescrição de medicamentos comparticipados pelo SNS, nas unidades de saúde privadas e por parte dos médicos no exercício da medicina privada, deve obedecer às condições e orientações aplicáveis à prescrição nas unidades de saúde do SNS.
- **Artigo 182.º** (*Quota de genéricos e biossimilares*), prevê que, em 2021, o Governo prossiga a adoção de medidas com vista ao aumento da cota de genéricos e de medicamentos biossimilares no mercado do SNS.
- **Artigo 183.º** (*Implementação do Plano Plurianual de Investimentos para o Serviço Nacional de Saúde e do Plano Nacional de Saúde Mental*) fica reforçado o investimento nas unidades de cuidados de saúde primários através de melhoramentos da qualidade das instalações e dos equipamentos para diversificação da carteira de serviços disponibilizados e através de investimento que permita a internalização das respostas em meios complementares de diagnóstico e terapêutica nas instalações e serviços públicos de saúde. Neste

## Comissão de Saúde

---

âmbito, constam também, verbas para a prossecução dos trabalhos de construção do Novo Hospital Central do Alentejo e para o Hospital de proximidade do Seixal, bem como para a continuidade de implementação do Plano Nacional de Saúde Mental, reforço da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados e da Rede Nacional de Cuidados Paliativos.

- **Artigo 184.º** (*Encargos com prestações de saúde no SNS*), nos termos do qual se determina que são suportados pelo orçamento do SNS e do SRS os encargos com as prestações de saúde realizadas por estabelecimentos e serviços do SNS ou do SRS aos beneficiários da ADSE, dos serviços de assistência na doença da GNR e da PSP (SAD), bem como da assistência na doença aos militares das Forças Armadas (ADM).
- **Artigo 185.º** (*Subsídio extraordinário de risco no combate à pandemia da doença COVID – 19*) prevê que os profissionais de saúde envolvidos na resposta direta aos doentes infetados com a doença COVID-19, tenham direito a um subsídio pelo risco acrescido no exercício das suas funções, enquanto persistir a situação pandémica, no correspondente a 20% da remuneração base mensal de cada trabalhador com o limite de 50% do valor do IAS, sendo o pagamento efetuado bimestralmente.
- **Artigo 186.º** (*Receitas do SNS*), que dispõe que o Ministério da Saúde, através da ACSS, implementa as medidas necessárias à faturação e à cobrança efetiva de receitas, devidas por terceiros legal ou contratualmente responsáveis, nomeadamente mediante o estabelecimento de penalizações no âmbito dos contratos-programa. De destacar, nos seus nº 4 e 5, a manutenção da exceção nas cativações de entidades no âmbito do Ministério da Saúde.
- **Artigo 187.º** (*Transição de saldos da ADSE, SAD e ADM*), que determina que os saldos apurados na execução orçamental de 2020 da ADSE, dos SAD e da ADM transitam automaticamente para os respetivos orçamentos de 2021.
- **Artigo 188.º** (*Planos de liquidação dos pagamentos em atraso no SNS*), prevendo que, em 2021, são atualizados os planos de liquidação dos pagamentos em atraso

## Comissão de Saúde

---

das entidades públicas empresariais do SNS, por referência com os pagamentos em atraso registados em 31 de dezembro de 2010 e, adicionalmente, com a dívida vencida, caso esteja assegurado o pagamento, seguindo o princípio da senioridade.

- **Artigo 189.º** (*Contratação de profissionais para o Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.*) prevê, até ao final do 1º trimestre de 2021 a abertura do procedimento concursal, para a contratação de 261 profissionais para o INEM.
- **Artigo 190.º** (*Contratação de profissionais de saúde*) até ao final do 1º trimestre de 2021, o Governo procede ao levantamento das necessidades de profissionais de saúde tendo em vista a concretização de 4.200 contratações, de acordo com o previsto no Plano de Melhoria da Resposta do SNS (RCM nº 198/2019, de 27 de dezembro).
- **Artigo 191.º** (*Procedimento concursal para recrutamento dos médicos recém-especialistas*) fixa um prazo máximo de 30 dias sobre a homologação e afixação da lista de classificação final do internato médico de todas as especialidades no decorrer dos procedimentos concursais referentes às épocas normal e especial de 2021, para o recrutamento de médicos recém-especialistas.
- **Artigo 192.º** (*Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais ao SNS*), que estatui a transferência para a ACSS por parte das autarquias locais, dos serviços municipalizados e das empresas locais, de um montante determinado nos termos dessa norma, pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores, pelo valor resultante da multiplicação do número total dos respetivos trabalhadores registados no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, a 1 de janeiro de 2021, de 31,22 % do custo *per capita* do SNS.
- **Artigo 193.º** (*Pagamento das autarquias locais, serviços municipalizados e empresas locais aos serviços regionais de saúde*), que estatui a transferência para os competentes SRS, por parte das autarquias locais, dos serviços municipalizados e das empresas locais, de um montante determinado nos termos dessa norma,



## Comissão de Saúde

---

- pela prestação de serviços e dispensa de medicamentos aos seus trabalhadores, pelo valor resultante da multiplicação do número total dos respetivos trabalhadores registados no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, a 1 de janeiro de 2021, de 31,22 % do custo *per capita* do SNS.
- **Artigo 235.º** (*Consignação da receita ao setor da saúde*), no qual se prevê que a receita obtida com o imposto sobre as bebidas não alcoólicas seja consignada à sustentabilidade do SNS e dos Serviços Regionais de Saúde das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, conforme a circunscrição onde sejam introduzidas no consumo.
  - **Artigo 255.º** (*Contribuição sobre a indústria farmacêutica*), que mantém em vigor, em 2021, a contribuição extraordinária sobre a indústria farmacêutica, nos termos do artigo 168.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, na sua redação atual.
  - **Artigo 256.º** (*Contribuição extraordinária sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS*), mantém em vigor o regime que cria uma contribuição extraordinária sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS. Esta receita, cobrada por referência ao ano de 2020, é integrada automaticamente no orçamento do SNS, constituindo sua receita própria.
  - **Artigo 257.º** (*Alteração ao regime da contribuição extraordinária sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS*), vem alterar o regime da contribuição aprovado no OE2020, passando a ser de aplicação em cada um dos trimestres e já não uma vez pela totalidade do ano. Passa também a permitir dedução das despesas de investigação e desenvolvimento efetuadas em Portugal e clarifica que o valor das vendas anuais sujeitas a contribuição é o das vendas ao SNS no ano anterior. Explicita também se encontram sujeitos a este novo regime contributivo e reitera que a Contribuição é receita consignada do SNS (especificamente do fundo de apoio à aquisição de tecnologias da saúde inovadoras pelo SNS, objeto de avaliação no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação de Tecnologias de Saúde, previsto no regime atual);

Comissão de Saúde

---

- **Artigo 258.º** (*Aditamento à Contribuição extraordinária sobre os fornecedores da indústria de dispositivos médicos do SNS*) adita um artigo 6º-B ao regime da contribuição sobre a liquidação da mesma. Na prática, este novo artigo elimina a remissão para a liquidação tal como é realizada na contribuição sobre a Indústria Farmacêutica, criando especificamente um regime de liquidação para esta contribuição sobre os dispositivos médicos.

## PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O Deputado relator exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei em análise, reservando a sua posição para o debate em reunião Plenária da Assembleia da República.

## PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República, em 12 de outubro de 2021, a Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.º, que “*Aprova o Orçamento de Estado para 2021*”;
2. Esta apresentação foi realizada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP e do artigo 118.º do RAR, reunindo os requisitos formais do artigo 124.º do RAR.
3. De acordo com as normas regimentais aplicáveis (artigo n.º 205.º e 206º n.º 1, alínea b), compete à Comissão de Saúde, na parte respeitante a sua competência material, a emissão de um parecer setorial sobre a iniciativa em análise;
4. A presente iniciativa contém as principais linhas estratégicas de orientação da política do Governo, para o setor da saúde, no ano de 2021;
5. A Comissão de Saúde considera que estão reunidas as condições para que a Proposta de Lei em análise possa ser apreciada em Plenário;

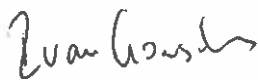
Comissão de Saúde

---

6. Deve o presente Parecer ser enviado à Comissão de Orçamento e Finanças.

Palácio de S. Bento, 21 de outubro de 2020

**O Deputado Relator**



*(Ivan Gonçalves)*

**A Presidente da Comissão**



*(Maria Antónia Almeida Santos)*

