



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 milhões² 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 31/12/2008 (1)	Dívida total a 31/12/2009 (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	Varição (4)=(2)/(1)*100	Dívid a 31/12/2009 e não paga a 31/03/2010
Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.	180 629 452,63	258 781 355,72	78 151 903,09	43%	72 034 706,25
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.	137 073 559,46	215 495 697,47	78 422 138,01	57%	60 313 745,25
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E.	37 692 459,71	171 389 587,55	133 697 127,84	355%	90 225 002,06
Centro Hospitalar Lisboa Norte, E.P.E.	51 848 006,57	115 570 840,37	63 722 833,70	123%	90 883 564,23
Centro Hospitalar de Lisboa Central, E.P.E.	55 970 027,12	110 434 890,59	54 464 863,47	97%	88 111 278,24
EP - Estradas de Portugal, S. A.	77 652 558,51	74 304 672,91	-3 347 885,70	-4%	10 183 207,15
Hospital de São João, E.P.E.	37 669 558,12	62 006 229,40	24 336 671,28	65%	35 119 188,42
Hospital de Garcia de Orta, E.P.E.	20 241 451,10	60 101 859,80	39 860 408,70	197%	49 224 939,88
Direcção Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes Administração Pública	47 901 746,18	53 611 630,52	5 709 884,34	12%	4 884 671,50
Administração Regional de Saúde do Centro, I.P.	82 091 757,24	53 498 607,76	-28 593 149,48	-35%	26 627 583,67
Hospital de São Marcos - Braga	34 303 644,24	51 563 941,26	17 260 297,02	50%	47 288 503,66
Hospitais da Universidade de Coimbra, E.P.E.	22 031 117,19	49 530 395,72	27 499 278,53	125%	37 741 427,29
Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E.	27 666 622,04	45 917 633,35	18 251 011,31	66%	40 892 650,38
Centro Hospitalar do Porto, E.P.E.	28 384 161,94	44 778 408,17	16 395 246,23	58%	27 987 617,70
Hospital de Faro, E.P.E.	17 764 157,40	37 779 661,72	20 015 504,32	113%	32 695 236,82
Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E.	13 507 580,48	33 607 521,52	20 100 341,04	149%	31 612 447,48
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E.	11 562 235,08	26 644 943,90	15 082 708,82	130%	14 139 383,05
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E.	7 421 519,77	26 618 068,87	19 196 549,10	259%	24 269 957,55
Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E.	12 564 883,50	26 578 200,35	14 013 316,85	112%	20 660 999,67
Centro Hospitalar do Oeste Norte	21 768 966,19	26 932 153,78	4 763 187,59	22%	25 449 593,25
Hospital de Curry Cabral	15 250 172,54	24 194 539,92	8 944 367,38	59%	16 712 757,93
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, E.P.E.	12 977 898,95	20 708 515,39	7 730 616,44	60%	8 022 785,88
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, E.P.E.	10 527 121,07	20 243 805,46	9 716 684,39	92%	19 309 868,81
Hospital Infante D. Pedro, E.P.E. - Aveiro	6 269 904,89	19 558 843,00	13 288 938,11	212%	17 473 014,03
Centro Hospitalar do Nordeste, E.P.E.	4 830 191,91	19 399 107,94	14 568 916,03	302%	18 442 623,52
Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.	7 230 254,63	19 080 430,24	11 850 175,61	164%	16 344 337,60
Hospital de São Teotónio, E.P.E. - Viseu	9 940 406,68	19 058 570,16	9 118 163,48	92%	1 550 090,93
Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil - Centro Regional de Oncologia do Porto, E.P.E.	5 492 364,46	17 672 470,19	12 180 105,73	222%	1 940 410,80
Hospital do Litoral Alentejano	14 425 434,79	16 665 405,30	2 239 970,51	16%	15 579 720,45
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.	7 684 763,15	16 530 571,55	8 845 808,41	115%	13 196 065,43
Instituto Português do Sangue, I.P.	16 213 316,06	15 385 097,34	- 828 218,72	-5%	13 774 912,91
Centro Hospitalar de Torres Vedras	14 146 951,65	14 285 401,39	138 449,74	1%	12 492 546,77
Centro Hospitalar de Cascais	27 946 856,87	14 236 968,85	-13 709 888,01	-49%	14 236 968,86
Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E.	8 577 343,30	13 974 659,49	5 397 316,19	63%	8 391 183,13
Administração Regional de Saúde do Algarve, I.P.	12 461 760,25	13 669 585,42	1 207 825,17	10%	2 613 060,09
Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil - Centro Regional de Oncologia de Lisboa, E.P.E.	11 412 043,47	13 625 401,91	2 213 358,44	19%	3 574 243,65
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	9 891 884,54	12 670 190,50	2 778 305,96	28%	727 209,44
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, E.P.E.	15 163 831,19	12 601 994,09	-2 561 837,10	-17%	7 423 104,11
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P.	6 500 029,52	11 628 577,48	5 128 547,96	79%	10 087 808,18
Centro Hospitalar do Alto Ave, E.P.E.	5 814 062,49	11 450 364,36	5 636 301,87	98%	9 479 610,58
Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E.	6 717 717,06	10 179 415,11	3 461 698,05	52%	7 785 935,41
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I.P.	8 031 505,87	10 001 037,61	1 969 531,74	25%	9 461 179,58
Subtotal	1 183 251 250,01	1 881 608 854,46	728 357 404,44	63%	1 058 985 241,89
Direcção-Geral de Infra-Estruturas e de Equipamento		12 515 529,83	-	-	3 531 763,51
Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E.		22 524 043,45	-	-	9 325 813,70
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.		21 245 980,11	-	-	12 968 000,82
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, E.P.E.		19 001 994,81	-	-	9 512 109,71
Administração Regional de Saúde do Alentejo, I.P.		14 546 436,24	-	-	3 464 724,14
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, E.P.E.		13 905 467,69	-	-	13 905 467,69
Total geral	1 183 251 250,01	1 896 348 108,58	728 357 404,44	72%	1 111 873 120,38

(a) Indicam-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 2002.²⁷ 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.²⁸ 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 2007.²⁹ 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 correção 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
Total da receita	8.470,0	8.708,6	8.732,4
Total da despesa	8.488,0	8.925,3	9.073,8
Saldo	-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 evidencia 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
1. Capítulo 50.º - Investimentos do Plano	1.234,1	1.654,7	420,6		Mapa 19
Financiamento nacional	1.170,2	1.616,1	445,9	Mapa XV	
do qual: com cobertura em receitas gerais	1.167,3	1.567,0	399,7		
Financiamento comunitário	63,9	38,6	-25,3	Mapa XV	
2. Dotações Específicas por ministérios (a)	31.334,1	32.971,0	1.636,9		
Encargos Gerais do Estado	3.293,3	3.099,7	-193,6		
Assembleia República	97,7	170,1	72,4	Mapa II	Mapas 14-A
Administração Local			0,0		
Ao abrigo da Lei Finanças Locais	2.603,0	2.329,1	-273,9	Mapas XIX e XX	
Outras a cargo da Direcção-Geral Autarquias Locais	36,5	40,3	3,8		
Lei de Finanças das Regiões Autónomas	556,0	560,2	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		
Negócios Estrangeiros	53,2	53,7	0,5		Mapa 14-A
Contribuições e quotizações para Organizações Internacionais	53,2	53,7	0,5		
Finanças e Administração Pública	11.512,3	12.237,1	724,8		
Pensões e Reformas			0,0		
Contribuição financeira para a CGA	3.396,1	3.473,9	77,8		
Compensação por pagamento de pensões da 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 compensatórias	547,7	584,2	36,5		
Despesas de cooperação	63,4	70,6	7,2		
Dotação provisional	-	-	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	5.005,4	119,7		Mapa 16-C
Encargos com protocolos de cobrança	10,4	11,0	0,6		
Defesa Nacional	539,2	583,2	44,0		
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		
Administração Interna	254,1	263,6	9,5		
Encargos saúde	140,0	130,4	-9,6		Mapa 16-A
Pensões de reserva	114,1	133,3	19,1		
Trabalho e Solidariedade Social	5.853,1	6.513,2	660,1		
Lei de Bases da Segurança Social	5.853,1	6.513,2	660,1		Mapas 12 e 16-A
Saúde	7.900,0	8.200,0	300,0		
Serviço Nacional de Saúde	7.900,0	8.200,0	300,0		
Educação	783,9	837,6	53,6		
Ensino Particular e Cooperativo	333,3	353,2	19,8		
Educação pré-escolar	450,6	484,4	33,8		
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.137,6	1.177,3	39,7		
Estabelecimentos Ensino Superior e serviços de acção social	1.137,6	1.177,3	39,7		
3. Funcionamento em sentido estrito (b)	9.384,0	10.407,4	1.023,4		
4. Despesa com compensação em receita (b)	4.046,5	3.740,1	-306,4		Mapas 15 A e B
Despesa Efectiva	45.998,8	48.773,2	2.774,4		
Activos Financeiros	572,7	1.827,0	1.254,3	Mapa IV	Mapas 12, 16-A e 16-B
Despesa com Activos	46.571,5	50.600,2	4.028,7		
Não inclui passivos financeiros, no valor de:	86.271,6	72.162,7			
Não inclui transferência para o FRDP, no valor de:	0,2	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 (SIGO-SCC)

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, ascenderam 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 Águeda	2,5
Hospital N.º S.º 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
1. Subtotal Hospitais SPA	135,0
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
2. Subtotal ARS	587,7
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
3. Subtotal de outros organismos autónomos	26,3
4.=1.+2.+3. Total Serviço Nacional Saúde - instituições SPA	749,0

Fonte: Administração Central do Sistema de Saúde, IP

Estes números da ACSS suscitam reservas, pelo menos na parte respeitante às dívidas hospitalares, já que, só a dívida em medicamentos dos hospitais SPA ascendia, em Dezembro de 2009, a € 119,6 milhões (dados da Apifarma), montante que torna pouco verosímil o volume total de dívidas desses hospitais de € 135 milhões.

Acresce que os dados da ACSS apenas se referem, no que concerne às dívidas hospitalares, aos organismos integrados no SPA, não se referindo aos que revestem a natureza EPE, sendo certo que estas ultrapassam, largamente, as daquelas instituições. Com efeito, e apenas a título de exemplo, segundo dados da Apifarma, as dívidas dos hospitais EPE ascendiam, em Dezembro de 2009, a € 533,3 milhões, valores omitidos na Conta Geral do Estado de 2009.

Não podem os números apresentados pelo Governo deixar, assim, de merecer profunda reserva no que respeita à transparência e fiabilidade de como reflectem as contas públicas e a real situação das finanças públicas.

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.

Finalmente, porém, e este é o aspecto de maior relevo que cumpre destacar nesta sede, entende a signatária que os números apresentados pelo Governo merecem profunda reserva no que respeita à transparência e fiabilidade de como reflectem as contas públicas e a real situação das finanças públicas portuguesas, à semelhança, aliás, do que o próprio Tribunal de Contas tem repetidamente concluído.

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

O Presidente da Comissão

(Rosário Águas)

(Couto dos Santos)