

Parecer n.º 5/2021

Proposta de Lei do Orçamento da ADSE para 2022

I. ENQUADRAMENTO

1. O Conselho Diretivo enviou ao CGS, em 24/08/2021, a Proposta de Orçamento da ADSE para 2022, com o pedido de Parecer.

A proposta é acompanhada de uma Memória Descritiva.

2. O Conselho Diretivo enviou ao CGS, em 28/09/2021, o Relatório do Revisor Oficial de Contas sobre os Instrumentos de Gestão Previsional para 2022.

II. ANÁLISE NA GENERALIDADE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DA ADSE PARA 2022

3. O Conselho Diretivo ainda não apresentou a Proposta de Programa de Atividades para 2021 e para 2022.

O CGS reitera que considera fundamental para uma boa gestão que o Conselho Diretivo da ADSE elabore o Programa de Atividades para 2021 e 2022 e relembra que ainda não foi apresentado, para Parecer o Plano Estratégico 2021-2023 (ver ponto 3 do Parecer n.º 5/2020).

4. O CGS regista que há um recuo na Memória Descritiva face à do Orçamento para 2021 ao não incluir de forma clara os pressupostos para elaboração do Orçamento para 2022 referidos no ponto 15 do Parecer n.º 5/2021:

“- Recebimento do desconto dos beneficiários titulares isentos;

- Manutenção da assunção das responsabilidades financeiras das entidades empregadoras com cuidados de saúde em regime convencionado e livre dos beneficiários trabalhadores (e seus familiares) das Autarquias;

- A não inclusão da receita correspondente às dívidas do Estado, que se encontram registadas na contabilidade da ADSE, devido ao facto de estas não se encontrarem reconhecidas na contabilidade das entidades devedoras”.

O CGS relembra que no mesmo ponto 15 do Parecer referido o CGS tinha referido:

“Resulta das orientações da Direção Geral do Orçamento que não podem ser incluídas verbas não reconhecidas na contabilidade das entidades devedoras.

Mas, na Memória Descritiva deste orçamento da ADSE deviam ser claramente referidas as existências destas dívidas, incluídas nas Contas da ADSE de acordo com as Recomendações do Tribunal de Contas e que o Conselho Diretivo em 2021 vai diligenciar para que essas dívidas sejam pagas”.

5. A proposta de orçamento para 2022 cumpre as orientações do Governo relativamente à receita e despesa e manifesta preocupações destacando-se:
 - A preocupação com a admissão de novos trabalhadores, que não tem tido o devido seguimento e que conduziu a uma diminuição do número de trabalhadores da ADSE em 2020, com importantes prejuízos para a ação da ADSE;
 - A diminuição dos prazos de reembolso aos Beneficiários em regime livre que está em média em 50 dias e que nunca deverá ultrapassar os 60 dias;
 - O cumprimento rigoroso dos prazos máximos de pagamento fixados nas Convenções com os Prestadores de Saúde;
 - A preocupação com a criação de uma Unidade de Combate à Fraude (Ponto 17 do Parecer relativo ao Orçamento de 2021).

6. O CGS regista positivamente o facto do Orçamento de 2022 já refletir:
 - A entrada em vigor da Tabela em Regime Convencionado;
 - A identificação dos médicos (Ponto 7 do Parecer n.º 5/2020);
 - Um melhor acompanhamento das Convenções (Ponto 8 do mesmo Parecer);
 - O alargamento aos CIT's (Ponto 11 do mesmo Parecer).

7. O CGS considera que está insuficientemente refletida no Orçamento uma clara aposta na melhoria da Comunicação, Informação e Imagem e a campanha de informação junto aos potenciais novos inscritos na ADSE (Pontos 18 e 19 do mesmo Parecer).

8. O CGS considera que não está devidamente refletida no Orçamento a necessária transferência de atos do Regime Livre para o Regime Convencionado com a entrada em vigor da nova Tabela do Regime Convencionado, por opção dos Beneficiários.

Este é um dos objetivos centrais da revisão da Tabela do Regime Convencionado que, não aumentando os custos da ADSE, poderá contribuir para uma redução dos custos dos Beneficiários com a Saúde.

Destaca-se que na nova Tabela do Regime Convencionado há uma abrangência dos cuidados de saúde, o que evitará o recurso obrigatório ao regime livre. É em especial o caso da Cardiologia que só estava em regime livre.

Tal implica a celebração de novas Convenções e o alargamento do âmbito das atuais Convenções, com particular atenção aos Beneficiários passarem a ter acesso a mais médicos e mais Convenções, também com uma melhor cobertura geográfica em todo o espaço nacional.

9. Em termos gerais destacam-se alguns pontos do Orçamento comparado com o de 2021 constante da Memória Descritiva (Orçamento de Caixa):

RUBRICA	Caixa Proposta de Orçamento para 2022 (€)				Variação 2021Prev/2020	Variação 2021OE/2020 Prev
	2019	2020	2021	2022		
	Execução	Execução	Previsão	OE		
RECEITA						
RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE	875 000	6 055 000	12 005 000	650 000	98,3%	-94,6%
VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	667 553 270	671 986 863	717 307 152	734 001 243	6,7%	2,3%
Contribuições beneficiários	608 137 939	623 783 061	657 300 000	671 321 590	5,4%	2,1%
Receita de beneficiários isentos			15 915 772	15 860 553		-0,3%
Outras vendas de bens e serviços	59 415 332	48 203 801	44 091 380	46 819 100	-8,5%	6,2%
Receita total	672 394 414	682 984 451	733 342 582	736 992 554	7,4%	0,5%
DESPESA						
DESPESAS COM O PESSOAL	6 179 882	5 877 861	6 855 450	9 059 800	16,6%	32,2%
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	614 719 274	534 663 548	565 790 188	645 337 300	5,8%	14,1%
Aquisição de bens	79 153	90 627	97 895	145 000	8,0%	48,1%
Aquisição de serviços	614 640 121	534 572 921	565 692 293	645 192 300	5,8%	14,1%
Regime Convencionado	471 680 860	375 212 106	407 483 419	470 000 000	8,6%	15,3%
Regime Livre	139 477 506	156 700 733	154 087 897	170 000 000	-1,7%	10,3%
Outros serviços	2 626 157	2 660 082	4 120 977	5 192 300	54,9%	26,0%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	306 127	1 643 764	19 284 983	17 126 441	1073,2%	-11,2%
AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	1 168 731	1 096 535	1 692 000	1 901 000	54,3%	11,4%
Despesa total	622 374 014	543 281 708	593 622 621	675 295 343	9,3%	13,8%
Saldo (Receita efetiva-Despesa efetiva)	50 020 400	139 702 743	139 719 961	61 697 211		

10. **No Relatório do Revisor Oficial de Contas** sobre os Instrumentos de Gestão Previsional para 2022 destacamos:

“Análise

Plano de Atividades: A ADSE não possui ainda um Plano de Atividades aprovado para o exercício de 2022. De acordo com informação do Instituto, este plano será oportunamente apresentado aos órgãos competentes, tendo em consideração os pressupostos subjacentes à elaboração da proposta do orçamento para 2022.

Orçamento da Receita: O Orçamento da Receita, de 736 992 554 euros, apresenta um acréscimo líquido de 14 003 268 euros, face ao valor aprovado no orçamento para 2021, decorrente principalmente: (i) do acréscimo de 25 447 568 euros na rubrica venda de bens e serviços, o qual inclui um crescimento de 2,1% na receita obtida com os descontos dos beneficiários, face aos valores dos descontos previstos, à data, para 2021, e que reflete a continuação das valorizações remuneratórias, a progressão de carreiras e o crescimento dos beneficiários titulares, motivado essencialmente pelo alargamento da ADSE aos trabalhadores com contrato individual de trabalho (CIT) no início de 2021; (ii) do decréscimo de 11 355 000 euros evidenciado na rubrica de Rendimentos de propriedade, decorrente do vencimento a 15 de abril de 2021 da aplicação CEDIM - Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo à taxa de juro 3,43% e, posterior constituição de uma nova aplicação CEDIC – Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo à taxa de juro de 0,10%.

Orçamento da Despesa: O Orçamento da Despesa, de 675 295 343 euros, apresenta um acréscimo líquido de 28 727 302 euros, face ao valor aprovado no orçamento para 2021, decorrente, essencialmente: (i) da expectativa de aumento das despesas com aquisição de bens e serviços no valor de 30 838 216 euros, relacionadas com a prestação de cuidados de saúde em regime convencionado e em regime livre, decorrentes do retorno à atividade normal no exercício de 2022, pós pandemia COVID-19, bem como pelo alargamento do número de beneficiários relacionado com os funcionários públicos com contrato individual de trabalho (CIT); (ii) da diminuição de outras despesas no valor de 2 159 555 euros, relacionada com o imposto sobre os juros de aplicações financeiras, uma vez que a nova aplicação financeira CEDIC – Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo tem uma taxa

de juro significativamente inferior à aplicação financeira CEDIM – Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo, que atingiu a sua maturidade a 15 de abril de 2021.

Demonstrações Financeiras Previsionais: *Em 2020, a ADSE apresentou um resultado positivo de 196 913 008 euros, sendo que o presente Orçamento estima um resultado líquido positivo de 129 772 173 euros para 2021 e de 63 311 436 euros para 2022. A variação do resultado líquido previsto para 2021, face ao período homólogo de 2020, está relacionada, fundamentalmente, com a previsão de um aumento expressivo, de 20%, na despesa com o regime convencionado e regime livre, decorrente do retorno à atividade pós pandemia COVID-19. As Demonstrações Financeiras Previsionais apresentadas baseiam-se nas despesas e receitas orçamentadas, sem considerar especializações contabilísticas, com exceção para as amortizações do imobilizado do exercício e a correspondente imputação a rendimentos dos Subsídios ao Investimento.”*

O Revisor Oficial de Contas mantém a Reserva já expressa em anteriores Relatórios:

“Reserva

Não fomos habilitados com o suporte técnico à quantificação de alguns montantes das iniciativas de eficiência e controlo orçamental consideradas pela ADSE no Anexo IX – Memória Justificativa e no Anexo X – Iniciativas de Eficiência e Controlo Orçamental que integram a “Proposta de Orçamento para 2022”, situação que constitui uma limitação ao âmbito da nossa análise.”

III. ANÁLISE NA ESPECIALIDADE

11. Descontos dos Beneficiários

O aumento previsto nos Descontos dos Beneficiários é de 2.1%, idêntico ao previsto para 2021, o que nos parece manter a permanente subavaliação dos Orçamentos anteriores.

Acresce que em 2021 se refere um aumento de 7.5% do número de Beneficiários (...) devido ao alargamento aos CIT's. Este número deve ser revisto para cima face a ter-se verificado um número de adesões superior.

O número total de Beneficiários Titulares e Familiares da ADSE deve ser próximo de 1.3 milhões em 31.12.21, ou seja 1 em cada 8 portugueses são beneficiários da ADSE.

12. Isentos

O Governo fixou, em janeiro de 2021, um teto quantitativo de 635 euros para as isenções, alterando a referência ao salário mínimo, medida que o CGS regista positivamente.

Por este motivo o número de isentos em 2021 deverá manter-se estável (mais de 67 mil), ao contrário dos anos anteriores em que se tinha registado um aumento superior a 10% ao ano.

Prevê-se uma diminuição gradual futura do número de Beneficiários Isentos.

13. Trabalhadores da ADSE

Em 2020 registou-se uma diminuição de 10 trabalhadores ao serviço da ADSE, o que é totalmente inaceitável e prejudica fortemente a atividade desenvolvida.

Regista-se que o concurso externo autorizado em 2019, de recrutamento de 23 trabalhadores continua sem qualquer seguimento, apesar da fase de concurso ter encerrado há mais de um ano, tendo concorrido mais de 3.000 pessoas.

A ADSE não tem capacidade interna para dar seguimento ao concurso, analogamente ao que acontece com a generalidade dos Organismos Públicos. É totalmente incompreensível que o Governo ainda não tenha criado condições para resolver o problema, tendo anteriormente estado previsto o apoio do INA.

Também dos 10 técnicos superiores previstos para a ADSE, no concurso centralizado do Governo, apenas entrou um.

Esta situação tem que ser resolvida, não se compreendendo a falta de resposta das Tutelas Governamentais da ADSE.

A falta de recursos humanos afeta fortemente a atividade da ADSE em particular nas áreas da informática, do combate à fraude, da informação aos Beneficiários e de celebração de novas Convenções e seu acompanhamento.

Exige também um esforço acrescido dos trabalhadores da ADSE e um recurso a trabalho extraordinário, destacando o CGS a resposta muito positiva dos trabalhadores.

O Conselho Diretivo reclama neste OE uma forma de contratação mais ágil, equiparando a ADSE a empresa pública na área do recrutamento, analogamente ao que acontece com as Lojas do Cidadão.

O CGS regista esta proposta ficando a aguardar a resposta das Tutelas.

Para 2022 o Mapa de Pessoal mantém-se em 279, igual ao de 2021, mas tal número tem pouco significado porque a ADSE apenas tem neste momento 184 trabalhadores.

Em termos financeiros, de acordo com as Normas Orçamentais, a ADSE está obrigada a orçamentar os 279 trabalhadores.

14. Aquisição de Serviços com Pessoal

Mantem-se o recurso a uma empresa de prestação de serviços (5.800 horas) para auxiliar nas indispensáveis tarefas de reembolsos em regime livre, face à falta de trabalhadores.

Este recurso obrigatório, apesar da dedicação dos trabalhadores envolvidos, aumenta a precaridade e resulta da falta de recursos humanos e da ADSE não dispor de mecanismos que permitam atrair mais trabalhadores por mobilidade interna, ao contrário do que acontece noutros Ministérios e Organismos.

Regista-se positivamente a previsão de aumento da Consultadoria Médica.

15. Combate à Fraude

O CGS regista e apoia a criação de uma Unidade de Combate à Fraude o que implica o recrutamento dos trabalhadores necessários e a reorganização interna dos Serviços.

16. Juntas Médicas

As Juntas Médicas realizadas a pedido dos Organismos Públicos vão aumentar, por passarem a ser efetuadas as Juntas referentes à doença profissional, o que justifica um aumento dos pagamentos do Estado de 3,6 para 3,8M€.

O CGS considera que deve ser estudado o tempo com as Juntas Médicas, tendo em conta as melhores práticas médicas e elaborado um Regulamento sobre as Juntas Médicas.

17. Regime Convencionado e Regime Livre

Prevê-se um aumento de custos no Regime Convencionado de 407 para 470 milhões de euros, devido à retoma da procura pós pandemia e ao aumento do n.º de Beneficiários.

No Regime Livre o aumento de custos previsto, pelas mesmas razões, é de 154 para 170M€. Neste aumento é de registar a diminuição de custos que se deve verificar em 2021 (menos 1,7%).

O CGS considera que não se tem em devida conta a transferência de atos do Regime Livre para o Regime Convencionado, associada à entrada em vigor da nova Tabela do Regime Convencionado.

De qualquer modo não se preveem dificuldades nos pagamentos se as previsões nalgum dos Regimes for ultrapassado, face aos mecanismos orçamentais em vigor.

18. Aquisição de Bens de Capital

Prevê-se o aumento dos investimentos na área informática (hardware e software), passando o mesmo de 1,6 para 1,9 milhões de euros.

Dá-se assim continuidade ao reforço verificado em 2021 nestas áreas, o que se regista positivamente.

19. Rentabilização dos Saldos

Prevê-se uma redução da receita em juros de 12ME em 2021 para 650 mil euros em 2022, devido ao fim do CEDIM.

O CGS vê com preocupação esta situação, chamando a atenção para a necessidade de encontrar uma solução para a rentabilização dos saldos, que são o resultado dos descontos dos Beneficiários e não de transferências do OE.

O CGS considera que o Conselho Diretivo deve abrir urgentemente um processo de diálogo e negociação neste sentido com o Ministério das Finanças.

20. Resultado Líquido do Exercício

Prevê-se uma diminuição significativa do resultado líquido do exercício de 129,8 em 2021 para 63,3M€ em 2022 devido à retoma pós-pandemia, devendo a retoma da procura de cuidados médicos continuar em 2023.

De salientar que há que ter em conta que não foram recebidas as transferências relativas às isenções, constante das Recomendações do Tribunal de Contas, e não teve ainda continuidade o processo das regularizações.

São duas matérias que o CGS considera que devem merecer a melhor atenção do Conselho Diretivo.

21. Funcionamento do Conselho Geral e de Supervisão

Esta matéria não teve qualquer seguimento, apesar dos compromissos do Conselho Diretivo.

Por isso se transcreve na íntegra o ponto 29 do Parecer do CGS n.º 5/2020 sobre a Proposta de Lei do Orçamento da ADSE para 2021:

“Continua a não estar prevista qualquer despesa com o funcionamento do CGS.

Os apoios dados limitam-se à cedência de um Gabinete, a apoio de Secretariado (partilhado) e à utilização de uma sala para as reuniões.

Os sucessivos Conselhos Diretivos nunca procuraram soluções para responder às necessidades do CGS para poder desempenhar as suas funções como Órgão da ADSE.

Não há apoio técnico, nem capacidade para promover a realização de qualquer estudo.

Os membros do CGS desempenham as suas funções a título totalmente gratuito (Pro bono) e assim querem permanecer.

Mas não é aceitável que membros de fora de Lisboa não recebam as despesas de transporte e não haver possibilidade de pagar despesas de deslocação para fora de Lisboa, mesmo para reunir com Órgãos de Soberania, despesas que tem sido suportada pessoalmente pelos membros.

A proposta de despacho de ajudas de custo, apresentado em 2017 ainda não foi autorizado pelo Ministério das Finanças.

O CGS chama a atenção do Conselho Diretivo e do Governo para a necessidade de rapidamente resolver esta situação.”

O CGS considera que neste Orçamento deve ser dada atenção às despesas envolvidas no processo eleitoral dos representantes dos Beneficiários no CGS, prevista para o início do ano de 2022.

IV. CONCLUSÕES

22. O CGS dá parecer positivo ao Orçamento da ADSE para 2022 com as observações constantes deste documento.

Lisboa, 6 de outubro de 2021

Aprovado por unanimidade em votação final global