

### Parecer n.º 4/2022

#### Proposta de Lei do Orçamento da ADSE para 2023

#### I. ENQUADRAMENTO

1. O Conselho Diretivo enviou ao CGS, em 24/08/2022, a Proposta de Orçamento da ADSE para 2023, com o pedido de Parecer.

A proposta é acompanhada de uma Memória Descritiva e vários Mapas com informação sobre o pessoal e comprovativo do registo no Sistema de Informação orçamental.

2. O Conselho Diretivo enviou ao CGS, em 02/09/2022, o Relatório do Revisor Oficial de Contas sobre os Instrumentos de Gestão Previsional para 2023.

#### II. ANÁLISE NA GENERALIDADE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DA ADSE PARA 2023

3. O Conselho Diretivo ainda não apresentou a Proposta de Plano de Atividades para 2023. O CGS reitera que considera fundamental para uma boa gestão que o Conselho Diretivo da ADSE elabore o Plano de Atividades.

4. O CGS regista positivamente que são incluídos, como pressupostos para elaboração do Orçamento para 2023, os referidos no ponto 15 do Parecer do CGS nº 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 Locais;
- 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 lembra que, no mesmo ponto 15 do Parecer já citado, 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. Em termos gerais destacam-se alguns pontos do Orçamento comparado com o de 2022 e anos anteriores, com base na memória justificativa:

### 5.1. Saldos de Caixa (euros)

|                | 2019 Execução | 2020 Execução | 2021 Execução | 2022 Previsão | 2023 OE    |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| Saldo de caixa | 50 020 400    | 139 702 743   | 162 428 284   | 147 851 673   | 60 893 779 |

Verifica-se uma estimativa de saldo de Caixa de cerca de 60,1 M€, representando uma tendência decrescente face a anos anteriores, designadamente face a 2022 corresponde a uma redução de cerca de 59% (estimativa).

### 5.2. Receita (euros)

| Rubrica   | 2019 Execução      | 2020 Execução      | 2021 Execução      | 2022 Previsão      | 2023 OE            | TC Prev 22/execução 21 | TC OE 23/OE22 | TC OE 23/Prev 22 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------|---------------|------------------|
| CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL, CGA E ADSE | 3 883 965          | 4 775 228          | 4 446 272          | 4 595 476          | 500 000            | 3,4%                   | 0,0%          | -89,1%           |
| TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES                | 33 945             | 2 986              | 2 811              | 3 600              | 3 600              | 28,1%                  | 0,0%          | 0,0%             |
| RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE                        | 875 000            | 6 055 000          | 12 005 000         | 660 828            | 800 000            | -94,5%                 | 23,1%         | 21,1%            |
| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES                          | 0                  | 164 000            | 0                  |                    |                    |                        |               |                  |
| VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES                | 667 553 270        | 671 986 863        | 714 377 056        | 738 337 606        | 770 874 530        | 3,4%                   | 5,0%          | 4,4%             |
| Contribuições beneficiários                       | 608 137 939        | 623 783 061        | 667 904 127        | 690 037 841        | 707 288 787        | 3,3%                   | 5,4%          | 2,5%             |
| Receita de beneficiários isentos                  | 0                  | 0                  | 0                  |                    | 13 489 761         |                        | -14,9%        |                  |
| Outras vendas de bens e serviços                  | 59 415 332         | 48 203 801         | 46 472 929         | 48 299 765         | 50 095 982         | 3,9%                   | 7,0%          | 3,7%             |
| TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL                         | 45 938             | 0                  | 0                  |                    |                    |                        |               |                  |
| REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS            | 2 295              | 374                | 20 842             | 16 500             | 100                |                        |               |                  |
| <b>Receita efetiva</b>                            | <b>672 394 414</b> | <b>682 984 451</b> | <b>730 851 981</b> | <b>743 614 010</b> | <b>772 178 230</b> | <b>1,7%</b>            | <b>5,0%</b>   | <b>3,8%</b>      |

Constata-se que a receita prevista para o OE 2023 mantêm uma tendência crescente (+5% face ao OE 2022).

### 5.3. Despesa (euros):

| Rubrica                                | 2019<br>Execução   | 2020<br>Execução   | 2021<br>Execução   | 2022<br>Previsão   | 2023<br>OE         | TC Prev<br>22/execução<br>21 | TC OE<br>23/OE22 | TC OE<br>23/Prev<br>22 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------------|------------------|------------------------|
| DESpesas com o pessoal                 | 6 179 882          | 5 877 861          | 6 131 960          | 6 963 650          | 9 530 200          | 13,6%                        | 5,2%             | 36,9%                  |
| Remunerações certas e permanentes      | 4 980 296          | 4 680 553          | 4 981 083          |                    |                    |                              |                  |                        |
| Abonos variáveis ou eventuais          | 149 856            | 148 094            | 129 993            |                    |                    |                              |                  |                        |
| Segurança Social                       | 1 049 730          | 1 049 214          | 1 020 885          |                    |                    |                              |                  |                        |
| Aquisição de bens e serviços correntes | 614 719 274        | 534 663 549        | 558 079 363        | 586 823 596        | 651 497 040        | 5,2%                         | 1,0%             | 11,0%                  |
| Aquisição de bens                      | 79 153             | 90 627             | 57 642             | 145 000            | 144 500            | 151,6%                       | -0,3%            | -0,3%                  |
| Aquisição de serviços                  | 614 640 121        | 534 572 922        | 558 021 721        | 586 678 596        | 651 352 540        | 5,1%                         | 1,0%             | 11,0%                  |
| Regime Convencionado                   | 471 680 860        | 375 212 106        | 405 837 430        | 417 000 000        | 470 000 000        | 2,8%                         | 0,0%             | 12,7%                  |
| Farmácias                              | 855 598            |                    |                    |                    |                    |                              |                  |                        |
| Regime Livre                           | 139 477 506        | 156 700 733        | 149 458 182        | 164 896 400        | 175 763 100        | 10,3%                        | 3,4%             | 6,6%                   |
| Outros Serviços                        | 2 626 157          | 2 660 083          | 2 726 110          | 4 782 196          | 5 589 440          | 75,4%                        | 7,6%             | 16,9%                  |
| Transferências correntes               | 0                  | 0                  | 5 343              | 33 091             | 33 100             | 519,3%                       | 0,0%             | 0,0%                   |
| Outras despesas correntes              | 306 127            | 1 643 764          | 3 111 227          | 290 000            | 18 107 111         | -90,7%                       | 5,7%             | 6143,8%                |
| Aquisição de bens de capital           | 1 168 731          | 1 096 535          | 1 095 803          | 1 652 000          | 32 117 000         | 50,8%                        | 1589,5%          | 1844,1%                |
| <b>Despesa efetiva</b>                 | <b>622 374 014</b> | <b>543 281 708</b> | <b>568 423 697</b> | <b>595 762 337</b> | <b>711 284 451</b> | <b>4,8%</b>                  | <b>5,6%</b>      | <b>19,4%</b>           |

Constata-se que a despesa prevista para o OE2023 mantém uma tendência crescente (+5,6 % face ao OE2022). Salienta-se ainda que a taxa de crescimento da despesa é superior à receita, o que contribui para o decréscimo dos saldos de caixa (ponto 3.1.).

Para o crescimento da despesa, contribui essencialmente a despesa com a aquisição de bens e serviços corrente (Regime Convencionado) e a aquisição de bens de capital (reforço dos contratos de horas de desenvolvimento de software, justificados pela necessidade de aplicação das novas tabelas de RC e RL) e aquisição de uma Sede.

6. A proposta de Orçamento para 2023 manifesta preocupações que o CGS subscreve, destacando-se:
  - A preocupação com a admissão de novos trabalhadores, que continua sem o devido seguimento, com importantes prejuízos para a ação da ADSE;
  - A necessidade de revisão do Decreto-Lei n.º 118/83, incluindo a permissão da contratação de trabalhadores de forma ágil;
  - A diminuição dos prazos de reembolso aos Beneficiários em Regime Livre que está em média em 50 dias, continuando com o objetivo de atingir o prazo máximo dos 60 dias;
  - A preocupação com o combate à fraude, devendo a nova Unidade de Combate à Fraude ter os recursos humanos necessários;

- O reforço da prestação da rede de prestadores de regime convencionado, com melhoria da gestão da rede, a celebração de novas Convenções, o controlo do cumprimento das obrigações assumidas pelos Prestadores de Saúde, a situação dos médicos em Regime Convencionado e a melhoria de informação aos Beneficiários;
  - O reforço da área de auditoria;
  - O reforço dos meios humanos e materiais na área informática, com papel fundamental na ação desenvolvida pelas diferentes áreas da ADSE.
7. O CGS manifesta grande preocupação pelo Orçamento não prever uma significativa 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, que muitas vezes são impedidos de optar pelo Regime Convencionado por este ser recusado pelo Prestador de Saúde.

Este foi 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.

8. **No Relatório do Revisor Oficial de Contas** sobre os Instrumentos de Gestão Previsional para 2023 destacamos:

***“Análise Orçamento da receita:** O Orçamento da Receita, de 774 037 107 euros, apresenta um acréscimo líquido de 37 044 553 euros, face ao valor aprovado no Orçamento para 2022, decorrente principalmente do acréscimo de 36 873 287 euros na rubrica de vendas de bens e serviços, o qual inclui um crescimento líquido de 2,5% na receita obtida com os descontos dos beneficiários, face aos valores dos descontos previstos, a data, para 2022, 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.*

***Orçamento da Despesa:** O Orçamento da Despesa, de 713 143 328 euros, apresenta um acréscimo líquido de 37 847 985 euros, face ao valor aprovado no Orçamento para 2022, decorrente, essencialmente: (i) do aumento da rubrica de investimento no valor de 30 216 000 euros, relacionado com a aquisição de um imóvel próprio no valor de 27 000 000 euros e das respetivas obras de adaptação de 3 000 000 euros; e (ii) da expectativa de aumento*

*das despesas com aquisição de bens e serviços no valor de 6 159 740 euros, relacionadas com a prestação de cuidados de saúde em regime convencionado e em regime livre, decorrente do alargamento do número de beneficiários relacionado com os funcionários públicos com contrato individual de trabalho (CIT) e do efeito em sentido contrário de contenção da despesa com o regime convencionado resultante da revisão das tabelas de preços.*

***Demonstrações Financeiras Previsionais:*** *Em 2021, a ADSE apresentou um resultado positivo de 153 635 009 euros, sendo que o presente Orçamento estima um resultado líquido positivo de 152 328 422 euros para 2022 e de 96 214 106 euros para 2023. A variação do resultado líquido previsto para 2023, face ao período homólogo de 2022, está relacionada, fundamentalmente, com a previsão de um aumento na despesa com o regime convencionado e regime livre, bem como do aumento dos gastos com o pessoal, sendo esse aumento mais significativo quando se comparam os valores previstos no Orçamento do Estado para 2023 com a previsão para 2022 na presente data, do que quando se compara com o Orçamento do Estado para 2022 aprovado, na medida em que certos pressupostos constantes do Orçamento do Estado para 2022 não se prevê que se concretizem, nomeadamente o preenchimento do mapa de pessoal (que se mantém há vários anos com 279 postos de trabalho, dos quais estão preenchidos apenas cerca de 190). 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 a quantificação de alguns montantes das iniciativas de eficiência e controlo ornamental consideradas pela ADSE no Anexo IX - Memória Justificativa e no Anexo X - iniciativas de Eficiência e Controlo Ornamental que integram a "Proposta de Orçamento para 2023", situação que constitui uma limitação ao âmbito da nossa análise.”*

### **III. ANÁLISE NA ESPECIALIDADE**

#### **RECEITAS**

##### **9. Contribuições para a ADSE**

Desde maio de 2014 que as Entidades Empregadoras deixaram de contribuir para a ADSE, sendo esta receita devida a pagamento de dívidas anteriores a 2014.

O CGS considera que deve ser concluído em breve este processo de reembolso e que deve ser informação ao CGS sobre as dívidas ainda em causa.

##### **10. Receitas de Propriedade**

Prevê-se uma receita de 800 mil euros em 2023, devido à ADSE se encontrar obrigada à unidade de tesouraria e por isso os seus saldos estão obrigatoriamente depositados no IGCP a render 0,1%/ano.

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. Esta questão é ainda mais urgente porque estamos a assistir a um aumento significativo de taxas de juro e da inflação, com a consequente desvalorização dos Saldos da ADSE.

O CGS reitera que o Conselho Diretivo deve abrir urgentemente um processo de diálogo e negociação neste sentido com o Ministério das Finanças. O CGS vai reforçar o pedido de reunião ao Sr. Ministro das Finanças.

##### **11. Receitas com Descontos dos Beneficiários**

Na proposta de Orçamento o aumento previsto nos Descontos dos Beneficiários atuais é de 2.0%, a que acrescem 0.5% resultante do aumento do número de Beneficiários.

As receitas previstas com as contribuições dos Beneficiários são de 707 288 707 euros, correspondente a 91.6% do total da receita da ADSE.

Esta previsão mantém a linha de permanente subavaliação destas receitas constante dos Orçamentos anteriores.

Os aumentos médios previstos para os aumentos dos rendimentos dos trabalhadores da Administração Pública estão já anunciados, em fase de negociação final com os Sindicatos e referidos na Proposta de Orçamento de Estado entregue na Assembleia da República, e são em média significativamente superiores aos 2%, pela que a previsão deve ser corrigida. É na base destes rendimentos e dos aumentos das pensões que os Beneficiários pagam as suas contribuições para a ADSE.

A avaliação das receitas condiciona a realização das despesas, ou seja, a possibilidade de melhoria de benefícios no acesso à saúde e o valor do pagamento dos Beneficiários.

### **12. Receita dos Beneficiários Isentos**

A receita de Beneficiários isentos prevista no Orçamento é de 13,5 milhões de euros, analogamente ao que ocorria nos Orçamentos anteriores.

Até hoje nunca a ADSE foi reembolsada pelo Estado das receitas decididas no âmbito da política social do Governo.

O CGS reafirma que a ADSE deve ser reembolsada destas verbas, chamando a atenção que as mesmas representam apenas cerca de um terço da despesa total da ADSE com os mesmos Beneficiários, face a tratar-se de aposentados e, por isso, com uma idade muito superior à média dos Beneficiários.

A ADSE como sistema solidário trata igualmente todos os Beneficiários e o Estado deve assumir as suas responsabilidades em termos de Orçamento de Estado como acontece em muitas outras medidas que integram a Política Social do Estado.

É na base destes rendimentos e dos aumentos das pensões que os Beneficiários pagam as suas contribuições para a ADSE.

A avaliação das receitas condiciona a realização das despesas, ou seja, a possibilidade de melhoria de benefícios no acesso à saúde e o valor do pagamento dos Beneficiários.

### DESPESAS

#### **13. Despesas com Pessoal**

O aumento de despesa com Pessoal tem um aumento muito elevado, mas isso não tem significado porque a ADSE de acordo com as Normas Orçamentais está obrigada a orçamentar todo o Quadro aprovado, apesar do número de postos de trabalho não ocupados ser de 86 no final de 2022.

A ADSE tem uma grande falta de trabalhadores.

O concurso externo autorizado em 2019, de recrutamento de 23 trabalhadores continua sem qualquer seguimento, apesar da fase de concurso ter encerrado há dois anos, 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.

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

A falta de recursos humanos afeta fortemente a atividade da ADSE em particular nas áreas da informática, do combate à fraude e de várias outras áreas.

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 vem reclamando 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.

O CGS saúda o reforço da verba para formação dos trabalhadores.

#### **14. Aquisição de Serviços com Pessoal**

Mantém-se o recurso a uma empresa de prestação de serviços para auxiliar nas indispensáveis tarefas de análise dos 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 o esforço que vem sendo feito na área da consultadoria médica.

### **15. Aquisição de Serviços com o Regime Convencionado e com o Regime Livre**

Prevê-se um aumento de custos no Regime Convencionado de 417 para 470 milhões de euros, valor este já previsto em 2022 e semelhante ao registado em 2019. O crescimento verificado com o Regime Convencionado tem sido muito inferior ao previsto (crescimento de 2,8% em 2022 face a 2021) ao contrário do que acontece no Regime Livre (crescimento de 10,1%).

No Regime Livre o aumento de custos previsto é de 165 para 176 M€.

O CGS considera esta situação insustentável, como referido no ponto 7 atrás, devendo ser tomadas medidas urgentes para a alterar.

Devem ser feitas alterações orçamentais, apesar de não se preverem dificuldades nos pagamentos se as previsões nalgum dos Regimes for ultrapassado, face aos mecanismos orçamentais em vigor.

### **16. Aquisição de Bens de Capital**

Dá-se assim continuidade ao aumento dos investimentos na área informática (hardware e software) verificado em 2021, o que se regista positivamente.

O grande aumento nas despesas de capital resulta da proposta de aquisição de uma Sede, matéria ainda não presente a CGS, obrigatória nos termos da lei.

17. Em termos de **Resultado Líquido do Exercício**, salienta-se que a ADSE apresentou em 2021 um resultado positivo de 153 635 009 euros, sendo que o resultado líquido estimado para 2022 é também positivo, e ascende a 152 328 422 euros e 96 214 106 euros para 2023. A variação negativa do resultado líquido previsto para 2023, face ao período homologado de 2022, está relacionada, fundamentalmente, com a previsão de um aumento na despesa com o regime convencionado e regime livre, bem como da aquisição da Sede.

## **OUTRAS MATÉRIAS**

### **18. Funcionamento do Conselho Geral e de Supervisão**

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

Estando prevista para dezembro próximo a entrada em funções do novo Conselho Geral e de Supervisão, após as eleições de 30 de novembro próximo, é urgente a resolução deste assunto, reiterando o CGS a posição expressa no ponto 21 do Parecer n.º 5/2021.

## **IV. CONCLUSÕES**

19. O CGS salienta a necessidade de uma monitorização regular da evolução da receita e da despesa, tendo em conta o retorno à normalidade após a quebra motivada pelo confinamento, o aumento do número de Beneficiários e a entrada em vigor da nova Tabela do Regime Convencionado.
20. O CGS salienta a necessidade de medidas urgentes para que haja efetiva transferência de despesa do Regime Livre para o Convencionado, por este ser muito mais favorável financeiramente para os Beneficiários.
21. O CGS considera que o Orçamento da ADSE para 2023 deve ser revisto de acordo com as observações constantes deste Parecer.

Lisboa, 12 de outubro de 2022

**Aprovado em votação final global com 4 votos a favor e 3 contra.**