

Parecer N.º 1/2020

Proposta de Alteração do Decreto-Lei n.º 118/83

Enquadramento Geral

1. O Conselho Diretivo, remeteu ao Conselho Geral e de Supervisão, em 6 de dezembro de 2019, uma Proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro.
2. Esta proposta já tinha sido enviada pelo Conselho Diretivo ao Governo em 04/12/2019, no quadro da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2020, sem parecer do CGS, que só nesta altura tomou conhecimento da iniciativa.
3. O CGS faz notar que o Conselho Diretivo não respeitou o estipulado no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro, a que está legalmente obrigado.
4. O CGS, pronuncia-se em geral sobre 3 questões que considera fundamentais:
 - A revisão global do Decreto-Lei n.º 118/83;
 - O conteúdo desta Proposta de alteração;
 - A questão dos Isentos.

A Revisão Global do Decreto-Lei n.º 118/83

5. O Decreto-Lei n.º 118/83 é o diploma geral que enquadra o funcionamento da ADSE e os Direitos e Deveres dos Beneficiários.
6. Este Diploma é de 1983, altura em que a ADSE era financiada pelo Orçamento de Estado em mais de 85%, em que o SNS era financiado via ADSE no relativo aos seus Beneficiários, em que a ADSE era uma Direção-Geral, em que a inscrição era obrigatória e em que havia uma visão restritiva relativa ao acesso à ADSE.
7. Foram múltiplas as alterações deste Diploma até 2014, continuando as alterações posteriormente a esta data, em que a ADSE passou a ser financiada pelos Beneficiários e em

que se verificou a passagem a Instituto Público em 2017.

8. É necessária uma revisão global do Decreto-Lei n.º 118/83, que tenha em conta a realidade atual. Esta revisão global era referida no Parecer n.º 6/2018, de 10 de maio de 2018, nas conclusões:

“O CGS reitera o seu compromisso de analisar a revisão global do Decreto-Lei n.º 118/83, junto com a análise dos alargamentos futuros, após elaborado o Estudo de Sustentabilidade, esperando para esse efeito a apresentação de uma proposta pelo Conselho Diretivo.”

O Estudo de Sustentabilidade foi apresentado em dezembro de 2018, aguardando-se a proposta do Conselho Diretivo.

9. Tal revisão deve ter a participação do Conselho Geral e de Supervisão e, em particular, dos representantes dos Beneficiários.
10. Esta revisão deverá realizar-se em 2020, sendo desejável que decorra durante o 1.º Semestre, com o atual CGS.
11. Todavia são urgentes algumas mudanças, pontuais que desejavelmente contemplem medidas necessárias ao bom funcionamento da ADSE e à sua sustentabilidade futura.

O Conteúdo desta Proposta de Alteração

12. O CGS considera que a proposta apresentada pelo Conselho Diretivo tem algumas medidas urgentes, introduz a questão dos Isentos e ignora propostas importantes já apresentadas ao Governo pelo Conselho Diretivo, no seguimento de propostas apresentadas pelo CGS.
13. O CGS verifica que a proposta não engloba as propostas do Conselho Diretivo enviada ao Governo, em 23/05/2018, no seguimento do Parecer do CGS n.º 6/2018 sobre o *“Alargamento da ADSE aos Contratos Individuais de Trabalho e aos Trabalhadores que não aderiram no prazo fixado ou renunciaram expressamente”*.
14. O CGS considera urgente o Alargamento da ADSE aos Contratos Individuais de Trabalho, matéria constante do Parecer do CGS referido e da Proposta do Conselho Diretivo ao Governo em 23/05/2018, relativa à revisão do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/83.

15. Mas também considera urgente que sejam consideradas outras Propostas constantes do Parecer e da Proposta do Conselho Diretivo, no seguimento do Parecer do CGS:

- Um período extraordinário de inscrição como Beneficiários;
- O valor a pagar pelos trabalhadores a tempo parcial (ponto 2, página 5 do Parecer);
- O pagamento da contribuição quando haja pagamentos pela Segurança Social (ponto 3, página 5 do Parecer);
- O dever de manter as contribuições em dia (ponto 4, página 5 do Parecer).

Período extraordinário de inscrição como Beneficiários

16. A inscrição na ADSE só pode ser feita por trabalhadores no ativo nos primeiros 6 meses do início do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, quer este tenha carácter permanente, quer seja precário.

17. Com efeito existem muitos trabalhadores que não foram devidamente informados pelos Serviços do direito de inscrição na ADSE e do período em que o podiam fazer, e até de casos de renúncia, sem a devida noção das consequências.

18. Acresce que a ADSE não assumiu ainda a realização de uma campanha de informação aos trabalhadores no início do trabalho em Contrato de Trabalho em Funções Públicas, apesar das mudanças ocorridas em 2006 e 2010, com a inscrição voluntária e a possibilidade de renúncia a todo o tempo.

19. Consideramos por isso que deve ser tido em conta o constante dos Pareceres n.º 2 /2017, de 22 de novembro, e n.º 3/2018, de 15 de fevereiro, ambos aprovados por unanimidade, que referem que devem ser criadas condições para que os trabalhadores com Contrato de Trabalho em Funções Públicas *“que anularam a sua inscrição, mas que agora estão interessados em ser reintegrados, e também aqueles que tendo direito a inscrever-se no prazo estabelecido, possam rapidamente ter acesso a ser beneficiários de pleno direito da ADSE”*.

20. Esta proposta é retomada no Parecer n.º 6/2018 do CGS e consta da proposta do Conselho Diretivo ao Governo, em 23/05/2018, no seu artigo 3.º que se transcreve:

“Artigo 3º

Opção de inscrição ou reinscrição

1- Os trabalhadores em funções públicas que não tenham anteriormente exercido o seu direito de inscrição na ADSE como beneficiários titulares dispõem de um prazo de 120 dias, contados a partir da data de entrada em vigor deste diploma, para exercerem o seu direito de inscrição.

2 - Os beneficiários titulares que tenham anteriormente renunciado expressamente à sua inscrição na ADSE dispõem de igual prazo para requerer a sua reinscrição.”

21. Acresce a nova situação criada pela integração dos Precários na Administração Pública, verificando-se que muitos perderam o direito de inscrição na ADSE, por terem passado mais de seis meses num ou mais Contratos Precários.

22. Esta questão foi objeto da recomendação n.º 2/2019, de 25 de julho de 2019, aprovado por unanimidade, sobre *“Trabalhadores com Contrato de Trabalho em Funções Públicas abrangidos por processos de regularização dos Precários”*, que refere no seu ponto 3:

“O CGS regista que a inscrição de alguns trabalhadores precários só se põe porque ainda não foi aprovada a proposta de alargamento da ADSE aos Contratos Individuais de Trabalho, projeto de diploma onde era abordada a regularização extraordinária.

O CGS considera que a regularização dos precários se revestiu de carácter excecional, que deve ser acompanhada do direito a inscrição na ADSE.

O CGS, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento Interno, recomenda ao Conselho Diretivo a rápida proposta ao Governo de uma alteração ao Decreto-Lei n.º 118/83, que permita a abertura de um período excecional de inscrição na ADSE por um prazo de 4 meses após a regularização do vínculo precário, mantendo-se os 6 meses para decisão, para os trabalhadores que não tinham direito prévio de inscrição.”

Valor a pagar pelos trabalhadores a tempo parcial

23. O Parecer n.º 6/2018, no ponto 2 na página 5 refere:

“As atuais regras obrigam os beneficiários titulares ao pagamento de 3,5 % sobre o salário ou pensão recebida”.

Ora, há trabalhadores com horário reduzido, com conseqüente pagamento também reduzido. É admissível que tais trabalhadores têm horários superiores, acumulando com retribuições nos setores público ou privado.

Atendendo que a saúde é um direito a tempo inteiro, propõe-se que no futuro todos os beneficiários titulares a tempo parcial paguem uma contribuição de 3,5 % sobre o salário correspondente ao tempo inteiro.”

24. Nesses termos, na Proposta enviada pelo Conselho Diretivo ao Governo em 23/05/2018, propõe um novo n.º 2 do artigo 46.º, com a seguinte redação:

“2 - O desconto dos trabalhadores a tempo parcial é calculado sobre a remuneração que lhe seria devida a tempo integral.”

Pagamento da contribuição quando haja pagamentos pela Segurança Social

25. O Parecer n.º 6/2018, no ponto 3 na página 5, refere:

“A atual legislação prevê o pagamento das contribuições dos beneficiários titulares reformados ou aposentados.

Não se prevê disposição equivalente quando do pagamento por motivos de doença ou outras previstas na lei para ausências do trabalho.

Nestes casos a lei dispõe que o pagamento é feito por decisão do trabalhador através do seu serviço, quando do regresso ao trabalho.

Esta situação deve ser revista com responsabilização do beneficiário.”

26. Nesses termos, a Proposta enviada pelo Conselho Diretivo ao Governo em 23/5/2018, propões um novo n.º 4 do artigo 46.º, com a seguinte redação:

“4 - Nas eventualidades previstas no artigo 52º da lei nº 4/ 2007, de 16 de janeiro, o desconto devido pode ser deduzido na prestação ou subsídio recebido pelo trabalhador da segurança social, a pedido deste.”

27. No caso de não ser possível aplicar o disposto no número anterior, deve ser aplicado o estipulado no n.º 29 deste Parecer, com as devidas adaptações.

Dever de manter as Contribuições em dia

28. O Parecer n.º 6/2018, no ponto 4 nas páginas 5 e 6, refere:

“A lei dispõe sobre a obrigação dos Serviços entregarem mensalmente, até ao dia do pagamento das remunerações, as contribuições descontadas aos trabalhadores e a responsabilização dos dirigentes quando não o façam atempadamente.

Há que corresponsabilizar o Beneficiário pelo controlo destas situações, permitindo à ADSE atuar de imediato.

Nestes termos o CGS considera que

- *Devem ser suspensos temporariamente os direitos dos Beneficiários Titulares e/ou Familiares quando de atrasos do pagamento das contribuições por prazos superiores a 90 dias;*
- *Excetua-se do disposto no número anterior os casos em que o Beneficiário titular comprove que houve desconto da contribuição no seu salário ou pensão.*

Estas disposições devem ser articuladas com a revisão da proposta do Conselho Diretivo de um novo “Desconto em casos especiais”.”

29. Nesses termos, a Proposta enviada pelo Conselho Diretivo ao Governo em 23/5/2018, propõe um novo n.º 5 do artigo 17.º, com a seguinte redação:

“5 - Devem ser suspensos temporariamente os direitos dos beneficiários titulares e respetivos familiares quando se verifique atraso na entrega das contribuições por prazos superiores a 90 dias, exceto nos casos em que o beneficiário titular comprove que houve desconto no vencimento ou pensão.”

Como é evidente, tal suspensão apenas pode ser feita após modificação do Beneficiário.

A questão dos Isentos

30. O Conselho Diretivo propõe uma revisão do artigo 47.º que na prática faz com que todos os Beneficiários Isentos passem a pagar 3,5%.

31. A Isenção foi decidida pelo Governo. Em 1979 quando os Beneficiários no ativo começaram a pagar 0,5%, foram dispensados desse pagamento os trabalhadores na situação de aposentação ou reforma. Em 2007 foi decidido que estes trabalhadores passariam a pagar gradualmente igual valor aos trabalhadores no ativo, mas isentou desse pagamento os reformados que recebem pensões inferiores a 1,5 vezes a Remuneração Mensal Mínima Garantida (RMMG). Em 2012 os aposentados e reformados passaram a pagar 1,5% da pensão, percentagem igual à dos trabalhadores no ativo, ficando isentos aqueles cuja reforma seja inferior à RMMG. Tal situação de isenção mantém-se até hoje, devendo abranger em 2020 mais de 60 000 Beneficiários Titulares, a que acrescem familiares. O número está em rápido crescimento, para a RMMG ter aumentos percentualmente muito superiores aos dos salários e pensões da Administração Pública.

32. No seu parecer 6/2018, no seu ponto 1, as páginas 4 e 5, refere-se nomeadamente:

“No seu parecer 1/17, ao analisar esta situação, considerou o CGS o seguinte:

“A ADSE tem cerca de 55 mil beneficiários que não pagam contribuição devido a usufruírem de pensões inferiores ao salário mínimo nacional.

Considera o CGS/ADSE que tal situação de isenção de desconto se deve manter.

Todavia, esta é uma medida clara de solidariedade pelo que, analogamente ao que acontece com Regime não Contributivo da Segurança Social, o seu custo deve ser suportado pelo Orçamento de Estado, num custo atual estimado em menos de 13 M€ (para o correspondente a 85% do salário mínimo nacional), conforme recomendação do Tribunal de Contas. Este pagamento já está contabilizado nas contas da ADSE como dívida do Estado, desde 2015.”

Até hoje o Governo não deu qualquer seguimento.

A ADSE é um sistema solidário, situação que é fundamental manter, fazendo parte da matriz deste subsistema de saúde.

O Estado financia múltiplos mecanismos de solidariedade pública, destacando-se nomeadamente a pensão social, o rendimento mínimo garantido, os complementos solidários e muitos outros.

Não é aceitável a recusa do Estado em subsidiar as contribuições dos atuais isentos, tanto mais que apenas se propôs um valor de cerca de 40 % do total das despesas com estes Beneficiários

(13 milhões de euros a pagar pelo Estado e mais de 17 milhões de euros pagos pelos restantes beneficiários da ADSE).

Não tendo havido até hoje decisão do Estado em se substituir aos Beneficiários na sua contribuição para a ADSE, deve ser fixada uma disposição no diploma legal que nenhum beneficiário titular pode pagar menos que 3,5 % da pensão referida, terminando a atual isenção para os novos beneficiários.

Mantem-se a isenção para os atuais beneficiários titulares sem prejuízo de exigir ao Estado um pagamento equivalente à ADSE desde 2015 e enquanto se mantiverem estas isenções.

Salienta-se que atualmente a ADSE é totalmente financiada pelos beneficiários.”

33. O Conselho Diretivo, na sua Proposta ao Governo em 23/5/2018, propõe a alteração dos artigos 47.º nos seguintes termos:

“Artigo 47.º

(Desconto dos beneficiários titulares na situação de aposentação ou reforma)

1. As pensões de aposentação e reforma dos beneficiários titulares estão sujeitas ao desconto de 3,5%.

2. O valor mínimo do desconto é o correspondente a 3,5% calculado sobre o montante fixado em cada ano para a remuneração mínima mensal garantida.”

E ainda um artigo 5.º com a seguinte redação:

“Artigo 5º

Manutenção de direitos

1- Os beneficiários titulares, aposentados ou reformados, inscritos na ADSE à data de entrada em vigor deste diploma, mantêm o regime de desconto que lhes era aplicável nos termos do artigo 47º do Decreto-Lei nº 118/83, de 25 de fevereiro, na redação anterior à que lhe é conferida pelo presente diploma.

2. O disposto no nº 4 do artigo 46º do Decreto-Lei nº 118/83, de 25 de fevereiro, com a redação que lhe é conferida pelo presente diploma, apenas é aplicável aos beneficiários titulares inscritos na ADSE após a data de entrada em vigor deste diploma.”

34. A proposta do Conselho Diretivo ao Governo, de dezembro de 2019, objeto deste Parecer refere:

“Artigo 47.º

Descontos nas pensões

1- As pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares estão sujeitas ao desconto de 3,50 %.

2 - (Revogado)”

Ou seja, acaba com a Isenção para todos e não só para os novos pensionistas com baixo rendimento, como proposto em 23/5/2018.

35. Não é verdade, no relativo ao CGS, o afirmado no ponto 4 do Sumário desta Proposta do Conselho Diretivo:

“4. Na sequência de diversas recomendações do Tribunal de Contas secundadas pelo Conselho Geral e de Supervisão, suprime-se o princípio da isenção de desconto através da alteração ao artigo 47.º.”

O CGS nunca se pronunciou pelo fim das Isenções para os Beneficiários atualmente abrangidos.

36. Também no relativo ao tribunal de Contas, a recomendação do Tribunal de Contas de acabar com os Isentos, consta da Auditoria de 2019, mas não das Auditorias de 2015 e 2016, em que se refere que a ADSE deveria inscrever nas suas Contas, como dívida do Estado as contribuições correspondentes ao valor das Isenções, por as mesmas terem sido decidido pelo Governo, no quadro da sua Política Social.

Em 2019 o Tribunal de Contas recomenda à Tutela a eliminação das atuais isenções de quotização. A recomendação à ADSE, consta do n.º 26, página 43 do Relatório:

“Tendo em conta o não financiamento pela tutela das situações de isenção de contribuição para a ADSE atribuídas a beneficiários e baixos rendimentos, suscitar, junto dos representantes dos quotizados, no Conselho Geral e de Supervisão, a tomada de posição sobre se ADSE deve manter e financiar, com os descontos dos restantes quotizados, as situações de isenção de desconto para ADSE já existentes, propondo superiormente as alterações legislativas necessárias à consagração daquela posição.”

37. A ADSE cumpriu as Recomendações de 2015 e 2016 do Tribunal de Contas e inscreveu como dívida do Estado relativa aos Isentos de 2015 a 2018 um valor total de 38,2 milhões de euros, que ainda não foi pago.

38. O CGS sempre exigiu ao Conselho Diretivo que diligenciasse junto do Governo pelo pagamento das isenções, analogamente ao que acontece com a Pensão Social, o Rendimento Solidário dos Idosos, o Rendimento Mínimo de Inserção, a Ação Social e muitas outras medidas de Política Social, pagas pelo Orçamento de Estado.

Ignoramos as diligências do Conselho Diretivo neste sentido.

39. A ADSE é um sistema solidário, em que as despesas aumentam com a idade dos Beneficiários e os trabalhadores e reformados com maiores rendimentos pagam mais que os de menores rendimentos (pagam 3,5% do salário ou pensão). Ora, no caso dos Isentos estamos perante aposentados e reformados idosos e de baixos rendimentos.

O pagamento pelo Estado do valor da contribuição que seria paga pelos trabalhadores isentos (13,4 milhões de euros em 2019) continuará a exigir à ADSE um grande esforço de solidariedade, base do seu funcionamento.

40. O CGS considera que perante a complexidade e sensibilidade social desta questão dos isentos, as medidas a tomar devem merecer tratamento autónomo e um diálogo que envolva também o CGS.

Análise na Especialidade

41. O CGS dá o seu parecer favorável às alterações propostas aos artigos 16.º, 21.º, 23.º, 26.º, 31.º, 32.º, 33.º e 65.º, constantes da Proposta do Conselho Diretivo.

42. O CGS considera que, analogamente ao disposto nos artigos 16.º e 46.ºA, deve ser abordada a questão do pagamento regular dos trabalhadores na situação de doença ou de licença, que muitas vezes não pagam atempadamente para a ADSE durante meses ou anos as suas contribuições (ver pontos 26 e 27 deste Parecer).

43. O n.º 7 do artigo 19.º, tal como está redigido prejudica claramente os Beneficiários que, sem o saber, recorrem aos prestadores de saúde referidos, pelo que o articulado deve ser revisto.

Do mesmo modo a referência à Entidade Reguladora da Saúde deve ser estendida às entidades regionais de saúde, com competência nas Regiões Autónomas.

44. Não parece adequado que no artigo 29.º se refira um despacho do Presidente do Instituto Nacional de Reabilitação. Devem antes referir-se as entidades que se pretendem abranger (alínea c) do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 8.º, nomeadamente) e prever a possibilidade de posterior alteração das entidades pelo Conselho Diretivo da ADSE, com parecer favorável do CGS.

45. O previsto no artigo 45.º envolve uma medida de combate à fraude. O facto de poder prejudicar os beneficiários, por desconhecimento, deve obrigar à publicitação obrigatória dos Prestadores de Saúde no Portal da ADSE.

Atualmente verifica-se a suspensão dos reembolsos nos casos em que os prestadores de saúde são suspensos pela ADSE, sem conhecimento dos Beneficiários, o que é inaceitável.

46. Já nos pronunciámos atrás contra a mudança proposta no artigo 47.º (Isentos), devendo haver uma maior reflexão nos termos do atrás referido no ponto 40.

47. O disposto no artigo 57.º obriga a que todas as faturas estejam no e-fatura, o que poderá levar a uma simplificação dos procedimentos e ao combate à fraude.

Concordando-se com os objetivos deve clarificar-se de que modo os Beneficiários podem ser defendidos em face dos comportamentos dos prestadores de não inscrição no e-fatura.

48. Deve ser clarificado em que termos a ADSE pode prescindir dos documentos originais. O que significa um n.º de identificação fiscal pré-impresso?

49. A alteração proposta para o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 93/2009 está correta nas suas bases, mas incorreta na sua redação. Prevê-se a retirada dos subsistemas de saúde e a manutenção das companhias de seguro, ou seja, mantém-se a discriminação, mas só para os que tenham seguros de saúde.

Deveria antes clarificar-se no Decreto-Lei n.º 118/83 o financiamento que compete ao SNS.

50. Concordando com o objetivo da alteração da Portaria n.º 142-B/2012, há que clarificar o alcance da alteração proposta face à ADSE, como subsistema público, ser também um Instituto Público.

Em Conclusão

51. O CGS pronuncia-se favoravelmente a uma revisão urgente do Decreto-Lei n.º 118/83, visando melhorar os procedimentos, em especial no Regime Livre, combater a fraude e resolver algumas questões que prejudicam a ADSE e os seus Beneficiários.

52. O CGS chama a atenção para as questões levantadas em anteriores pareceres, nomeadamente as referidas nos pontos 20, 24, 26, 27 e 29.

53. O CGS manifesta-se contra a proposta do Conselho Diretivo no relativo aos trabalhadores Isentos (artigo 47.º), devendo a situação ser objeto de análise, nos termos do ponto 40 deste Parecer.

54. O CGS considera que devem ser tidas em consideração as propostas constantes dos pontos 43, 44, 45, 47, 48, 49 e 50.

55. O CGS reitera a necessidade de uma revisão global do Decreto-Lei n.º 118/83, nos termos referidos no ponto 8 deste Parecer, solicitando a rápida apresentação de uma proposta do Conselho Diretivo para Parecer do CGS.

Aprovado por unanimidade na reunião do CGS de 23 de janeiro de 2020.