

Parecer n.º 3/2022

Relatório de Atividades e Contas de 2021 da ADSE, I.P.

I. Nota Preambular

1. O Conselho Diretivo da ADSE remeteu ao Presidente do CGS, em 02/05/2022, o Relatório de Atividades de 2021 e as Demonstrações Orçamentais e Financeiras de 2021, para emissão de Parecer do Conselho Geral de Supervisão, obrigatório nos termos do artigo 14.º, n.º 4, alínea a) do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro.
2. Foram recebidos o Relatório e Parecer do Fiscal Único e a Certificação Legal das Contas da BDO.

II. O Relatório de Atividades de 2021

3. O Relatório de Atividades de 2021 apresenta dados detalhados sobre a situação da ADSE e responde a muitas das propostas do nosso Parecer n.º 4/2021, o que o CGS regista positivamente.
4. Como principais atividades realizadas em 2021 destacam-se:
 - A revisão da Tabela do Regime Convencionado, com processo iniciado em 2017 e agora concluído;
 - A publicação do Decreto-Lei n.º 4/2021, de 8 de janeiro, possibilitando o alargamento aos Contratos Individuais de Trabalho na Administração Pública.
5. A nova Tabela do Regime Convencionado resultou de um intenso trabalho interno, que o Conselho Geral e de Supervisão acompanhou de perto e sobre o qual emitiu vários Pareceres. Houve diálogo com os Prestadores de saúde Convencionados, que puderam dar as suas contribuições.

A nova tabela entrou em vigor em 1 de setembro, com medidas finais que entraram em vigor em 01/01/2022, interessando clarificar estas alterações no Relatório.

6. O alargamento aos CIT's, que há muito vinha sendo reclamado pelo CGS, permitiu a entrada de 107.832 novos Beneficiários titulares e familiares, o que foi muito importante em termos de justiça e equidade e contribuiu para a melhoria da sustentabilidade financeira da ADSE. O CGS não pode deixar de referir que este alargamento ficou incompleto, na medida que não entrou nenhum dos trabalhadores das Autarquias com CIT, o que exige que no próximo futuro sejam aprovadas medidas que permitam a adesão destes trabalhadores.
7. O Relatório de Atividades em 2021 não refere a não realização das eleições para os 4 representantes dos Beneficiários no CGS. É uma matéria que deverá ser incluída até porque foi objeto de diligências várias incluindo reuniões do CGS com a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública.
8. O número total de Beneficiários da ADSE atingiu 1.279.070 em 31/12/2021, o que significa um aumento de 76.605.

Haverá que clarificar porque é que tendo entrado novos trabalhadores com contratos de trabalho em funções públicas, a que crescem os 107.832 trabalhadores com CIT e seus familiares, o número total de inscritos apenas aumentou 76.605.

Quantos foram os trabalhadores entrados com CTFP e os seus familiares?

Qual as razões para a saída de dezenas de milhares de Beneficiários Titulares e Familiares?

As saídas serão em muito devidas aos filhos que atingiram a idade limite para estarem abrangidos pela ADSE (26 ou 19 anos, conforme frequentem ou não estabelecimento de ensino superior) e daí o número de Beneficiários Familiares no escalão de 20 aos 44 anos ter diminuído em 23.490 em 2021.

Sendo as renuncias de valor residual, face ao universo de Beneficiários inscritos, a saída de Beneficiários Titulares deverá ter a ver com o fim de contratos, falecimentos e aposentados.

No caso dos familiares muitos saíram em virtude nomeadamente do Despacho do Conselho Diretivo de outubro de 2020.

O CGS considera que deve ser incluída no Relatório de Atividades informação detalhada sobre os novos inscritos e sobre as razões das saídas, incluindo discriminação em termos de idade, escalões de remuneração dos titulares e discriminação dos familiares.

O CGS solicita que lhe seja comunicada esta informação.

O CGS recebeu, entretanto, a informação solicitada sobre inscritos como Beneficiários Titulares que descontam na base de salários inferiores ao salário mínimo, que serão parte dos trabalhadores a tempo parcial, bem como os Organismos onde trabalham. São no total 13.260 trabalhadores a tempo parcial. Tal significa uma perda de receitas que estimamos superiores a 10M€ por ano. Solicitamos informação sobre o total de trabalhadores que descontam para a ADSE na base de tempo parcial.

Do mesmo modo se solicita informação sobre o número de trabalhadores isentos, por escalões etários e sua evolução nos últimos anos.

O CGS reitera a necessidade do Conselho Diretivo fazer um Balanço dos trabalhadores com Contrato de Trabalho em Funções Públicas que não estão inscritos na ADSE.

9. O aumento do número de Beneficiários Titulares aumentou sobretudo no escalão dos 20 aos 44 anos, o que é muito importante pelo rejuvenescimento que significa.

O CGS considera que deve ser incluída informação relativa à evolução da idade média, do total dos Beneficiários Titulares e dos seus grupos – ativos e aposentados, bem como dos Beneficiários Familiares - filhos, conjugues e outros.

O CGS solicita ao CD o envio desta informação.

De registar que com o Decreto-Lei n.º 4/2021 todos os novos trabalhadores da Administração Pública com contratos indeterminados passaram a ser inscritos na ADSE de modo oficioso pelos respetivos Organismos, cabendo a cada um dos trabalhadores optar pela renúncia da inscrição, caso assim o deseje. O número total de renúncias aumentou para 1259 em 2021, contra 510 em 2020, que pela sua reduzida dimensão significa que a medida foi acertada.

10. Em 2021 continuou a celebração de Acordos de Capitação, tendo sido celebrados em 2021 e 2021 um total de 270, sendo 254 com entidades da Administração Local e 16 com entidades do Ensino Particular e cooperativo.
11. Não é referida no Relatório de Atividades de 2021 a análise em curso do Despacho do Conselho Diretivo de outubro de 2020, feito no seguimento do parecer do Departamento Jurídico em 2020, reinterpretação do Decreto-Lei n.º 118/83. Este Despacho é muito discutível sob o ponto de vista jurídico e tem impacto negativo sobre a continuidade de muitos Beneficiários Familiares, incluindo filhos com deficiências, bem como sobre a inscrição de novos Beneficiários Familiares, pelo que o CGS vem insistindo na sua revisão.
12. O CGS regista positivamente a celebração de 94 novas Convenções com Prestadores de Saúde (com 126 novos locais de prestação), no seguimento das 55 celebradas em 2020.

O CGS considera que deve ser continuada a celebração de novas Convenções em número significativo, não compreendendo a meta de 30, posteriormente alterada para 40, que consta do Plano de Atividades da ADSE para 2022.

Nesse sentido o CGS relembra o compromisso do Conselho Diretivo de celebrar um número substancial de Convenções imediatamente a seguir à entrada em vigor da Tabela do Regime Convencionado.

Tal necessidade é ainda maior quando se verifica que há muitos Concelhos do Continente e Ilhas da Região Autónoma dos Açores com zero Convenções e muitos outros com 1 a 4 Convenções.

Acresce ainda que passou a haver no Regime Convencionado Consultas de Psicologia e de Nutrição e uma melhoria na área de medicina dentária, áreas prestadas muitas vezes por profissionais individuais e que também devem ser abrangidos pelas Convenções.
13. O número de prestadores em regime livre de que os Beneficiários apresentaram despesas foi de 30.769, contra 31.732 em 2021, sendo mais de metade nas áreas dentária e dos óculos.

14. Os Beneficiários Titulares contribuem com 91,4% (667,9M€) no total das receitas da ADSE (730,9M€).

De salientar nas restantes receitas:

- 5,9% provenientes das Autarquias Locais (42,8M€), de reembolso com as despesas do Regime Convencionado dos seus trabalhadores pagas pela ADSE;
- 0,4% provenientes dos Organismos Públicos (2,7M€), por pagamento de prestações de serviços por Juntas Médicas e similares, realizadas pela ADSE a seu pedido;
- 1,6% de juros de Certificados CEDIM (12M€).

O CGS reitera a necessidade de ser resolvida a questão do financiamento desigual das Autarquias Locais face aos restantes Organismos da Administração Pública, sem diminuição de receitas para a ADSE.

15. As Despesas no Regime Convencionado e Livre são apresentadas de forma detalhada, incluindo a sua distribuição por valências, sendo difícil avaliar a variação real por valência face às variações diferentes dos regimes livre e convencionado.

O impacto da pandemia continua significativo e as consequências futuras na saúde dos Beneficiários levantam muitos pontos de interrogação.

As despesas médias com a saúde aumentam significativamente com a idade dos Beneficiários, conforme mostram dados constantes no Relatório de Atividades. Assim, as despesas per capita para os Beneficiários com mais de 80 anos é cerca de 8 vezes superior aos de menos de 20 anos e as despesas médias no escalão etário dos 70-80 anos são mais de 4 vezes superiores ao do escalão dos 20-30 anos.

16. São referidos sinais positivos com a entrada em vigor da Tabela do Regime Convencionado em 1 de setembro, com a transferência do Regime Livre para Regime Convencionado por opção dos Beneficiários, com consequentes reduções de custos para estes no acesso aos cuidados de saúde, tendo recorrido ao Regime Convencionado mais 55.250 Beneficiários que em 2020.

Haverá que verificar melhor se estes sinais se confirmam nos primeiros meses de 2022.

17. A Consultoria Clínica e as Juntas Medicas assumiram uma importância cada vez maior.

As Juntas aumentaram 24.7%, tendo passado para 57.324.

Relativamente às autorizações prévias foram analisados 12.040 processos, tendo sido deferidos 68.8% e indeferidos 31.2%. O CGS solicita um relatório sobre as razões dos indeferimentos e as respetivas áreas.

18. Dos Indicadores de Produção apresentados no Relatório de Atividades destacamos:

- O aumento significativo do recurso pelos Beneficiários ao on-line e à digitalização dos processos. O número de documentos desmaterializados passaram de 402 mil em 2019, para 1.7 milhões em 2020 e 2.9 milhões em 2021;
- Em contrapartida o número de documentos digitalizados na ADSE passou de 3.2 milhões em 2019 para 994 mil em 2021;
- A % de atos rejeitados em regime convencionado tem diminuído, passando de 5% em 2019 para 4% em 2020 e 2% em 2021, mas o número de processos devolvidos e recusados em regime livre tem aumentado, passando de 4.96% em 2019 para 5.86% em 2021, solicitando o CGS um Relatório sobre esta matéria;
- Aumentaram significativamente o número de acessos à ADSE Direta e o número de visitantes do Portal.

O CGS regista muito positivamente os resultados obtidos na digitalização da ADSE, com crescente adesão dos Beneficiários.

O Relatório é muito deficiente nos dados relativos aos prazos com que são processados os reembolsos em regime livre e o seu pagamento aos Beneficiários, bem como nos processos pendentes, em que o CGS tem repetidamente solicitado informação que não tem sido fornecida.

19. A atividade da ADSE foi fortemente afetada de modo negativo pela carência de recursos humanos, tendo o número de trabalhadores subido de 179 em 2020 para 181 em 2021, após 189 em 2019.

Esta situação inaceitável precisa de ser rapidamente corrigida porque está a afetar negativamente os reembolsos aos Beneficiários e a verificação de faturas e combate à fraude, tendo também efeitos negativos em termos de planeamento e tomada de decisões.

Em 2021 entraram 22 trabalhadores, quase exclusivamente por mobilidade e saíram 20, sobretudo por aposentação e mobilidade.

O CGS saúda a dedicação e profissionalismo dos trabalhadores da ADSE, apesar das dificuldades devidas à pandemia e à falta de recursos humanos.

O relatório é bastante omissivo na área do pessoal e no recurso a serviços externos.

20. São referidos os dados nas áreas de Informação e Comunicação, registando-se os avanços que vem sendo registados nesta área que o CGS considera muito importante.

21. Nada é referido no Relatório sobre as dificuldades com que muitos Beneficiários se confrontaram no acesso a cuidados continuados, face a atitudes tomadas sobretudo por alguns grandes Prestadores de Saúde, sobretudo nos meses de setembro a dezembro de 2021.

Também nada é dito sobre o trabalho realizado pela ADSE para ultrapassar esta situação, que levou à publicação de alguns ajustamentos à Tabela, com efeitos a 01/01/2022.

22. As Taxas de execução do QUAR 2021 ultrapassaram claramente as metas fixadas, o que se regista como muito positivo.

Há que clarificar melhor se alguns dos dados e valores alcançados confirmam as reservas expressas no Parecer do CGS sobre o Plano de Atividades para 2022, verificando-se em muitos casos que as metas para 2022 são inferiores aos resultados alcançados em 2021, o que não se compreende nem se aceita.

23. Da apreciação da execução do QUAR e cumprido os seus objetivos o Conselho Diretivo nos termos da Lei do SIADAP, propõe a atribuição da menção de Bom, o que o CGS apoia.

24. O Sumário Executivo detalha os dados mais importantes da atividade em 2021, o que o CGS regista positivamente.

Para melhorar a apresentação o CGS propõe as seguintes alterações:

- O diálogo verificado com os Prestadores de Saúde e não negociações;
- A referência clara nos pontos 3 e 4 de quem não entrou nenhum CIT das Autarquias, o que interessa corrigir no próximo futuro;

- A não referência à não realização de eleições em 2021 para os 4 membros do CGS.

É norma o Sumário Executivo aparecer no início dos Relatórios pelo que não se compreende porque é que passou para o ponto 3.

III. As Contas de 2021

25. As Demonstrações Financeiras e Orçamentais de 2021, aprovadas pelo Conselho Diretivo da ADSE, foram enviadas ao Tribunal de Contas em 02/05/2022, após uma prorrogação de prazo concedida por aquele Tribunal.
26. As Contas foram pela segunda vez entregues de acordo com o novo referencial contabilístico, Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), previsto no Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, na sua redação atual.
27. O Parecer do Fiscal Único é no sentido de:
 - a) Serem aprovados o Relatório de Atividades, o Balanço, a Demonstração dos Resultados, a Demonstração das Alterações no Património Líquido, a Demonstração de Fluxos de Caixa, o Anexo às Demonstrações Financeiras e as Demonstrações Orçamentais, apresentados pelo Conselho Diretivo da ADSE, relativos ao exercício findo em 31 de dezembro de 2021.
 - b) Seja aprovada a proposta de aplicação de resultados apresentada pelo Conselho Diretivo.
28. No âmbito da certificação legal das contas (BDO & Associados, SROC, Lda.), salienta-se:
 - a) A opinião de que, exceto quanto aos possíveis efeitos das matérias referidas nas primeiras três reservas e exceto quanto aos efeitos da quarta reserva incluídas na CLC, as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da ADSE, em 31 de dezembro de 2021, o seu desempenho financeiro e os fluxos de caixa relativos ao ano findo naquela data de acordo com o SNC-AP.

b) A opinião com reservas quanto ao:

b1) Ativo líquido da ADSE (rubrica de Clientes) - integra, na sequência de recomendações do Tribunal de Contas, um total de cerca de 142.121.000 euros (2020: 142.121.000 euros) que, traduzem as responsabilidades do Serviço Nacional de Saúde e outras prestações suportadas pela ADSE, com recurso aos descontos recebidos dos seus beneficiários, relativas aos exercícios até 2021. No entanto não se encontra previstas nos Orçamentos anuais da ADSE de 2015 a 2022 quaisquer receitas provenientes do Orçamento de Estado para fazer face a estas dividas nem estando ainda esclarecida qual a forma de ressarcimento da ADSE pelas despesas suportadas que são da responsabilidade do Estado português, a BDO considera que subsiste uma importante incerteza quanto a forma e ao valor de realização destes ativos.

b2) Fornecedores - engloba regularizações a faturação dos prestadores da rede convencionada no valor 89.127.852 euros, dos quais 82.384.722 euros são relativos a exercícios anteriores e 6.743.130 euros referentes ao exercício de 2021. Por outro lado, a ADSE contabilizou no exercido de 2018 uma Provisão para riscos e encargos no valor de 12.636.190 euros, que reflete o risco de existirem incorreções na faturação dos prestadores que podem afetar os valores mínimos que servem de padrão ao cálculo das regularizações.

b3) Está ainda em curso o processo de conferência final dos valores faturados nestes exercícios pelos prestadores convencionados, do qual poderão resultar ajustamentos que ainda não é possível quantificar. Esta situação configura uma limitação ao âmbito e profundidade dos apuramentos: rúbrica de Fornecedores (regularizações acumuladas de 89.127.852 euros), Fornecimentos e serviços externos (regularização efetuadas no exercício de 6.743.130 euros), Provisões (acumulado de 12.636.190 euros) e Resultados transitados (regularizações acumuladas de 69.748.532 euros).

b4) Conforme referido na nota 1.2 d) do anexo às demonstrações financeiras “*Esclarecimento adicional - Demonstração de Fluxos de Caixa/Variação de Caixa e seus equivalentes*”, a variação de caixa e seus equivalentes apresentada na Demonstração de Fluxos de Caixa da ADSE de 2021, no valor de -407.571.716 euros, não reflete a diferença

entre os equivalentes de caixa no fim do período (934.231.246 euros) e os equivalentes de caixa no início do período (771.802.962 euros), que ascende a 162.428.284 euros, valor equivalente ao saldo global de gerência de 2021 apresentado no mapa da Demonstração de Desempenho Orçamental.

A BDO & Associados informa ainda que à data da emissão da certificação de contas não se encontravam habilitados com um conjunto significativo de respostas aos pedidos de confirmação de saldos e de outras informações sobre Prestadores Convencionados o que constituiu uma limitação ao âmbito e a profundidade do seu trabalho. No entanto estão convictos que a prova de auditoria que obtiveram é suficiente e apropriada para proporcionar uma base para a formulação da opinião com reservas.

29. Em 2021 a receita efetiva cresceu 7% face ao ano anterior, atingindo 730,9M€.

As contribuições dos beneficiários para a ADSE, que constituem 91,4% da receita total, cresceram 7,1%, atingindo 667,9M€, mais 44,1M€ que no ano anterior. Este crescimento é justificado pelo alargamento do universo de beneficiários da ADSE aos CIT com base no Decreto-Lei n.º 4/2021, publicado a 8 de janeiro e ainda pelas progressões nas carreiras.

30. A despesa em geral aumentou cerca de 4,6% atingindo 568,4M€. Este aumento reflete a recuperação dos pagamentos efetuados no Regime Convencionado, em resultado da ligeira melhoria da situação pandémica face ao ano anterior, que teve reflexo direto na redução da procura destes serviços de saúde.

31. O aumento da despesa com o Regime Convencionado foi de 8,2%, atingindo 405,8M€, mais 30,6M€ que no ano anterior.

32. A despesa com o Regime Livre diminuiu 4,6%, face ao ano anterior, o que é determinado por uma diminuição dos pagamentos registada nos últimos 4 meses do ano. Esta diminuição poderá estar ligada à entrada em vigor da nova tabela do Regime Convencionado em 1 de setembro, que veio alargar a abrangência dos cuidados de saúde cobertos por este regime, permitindo uma maior recorrência ao Regime Convencionado em detrimento do regime livre.

33. Em 2021, as despesas de administração da ADSE foram de 13,07M€, o que representou 2,3% da despesa total do ano e um acréscimo face ao ano anterior em que a despesa foi de 11,7M€, sendo as despesas com pessoal que explicam o acréscimo.

34. As provisões do exercício, em 2021 ascenderam a 14,9M€, menos 1,9M€ que no ano anterior, englobando estes valores as provisões para a dívida cautelar, tal como em anos anteriores.

A ADSE considerou nos proveitos de 2021 uma dívida de 13,76 M€ relativa aos beneficiários isentos por decisão anterior do Governo, que se enquadra na Política Social do Estado.

O número de Beneficiários isentos, que por isso não contribuíram para o financiamento da ADSE, era de 67.393 em dezembro de 2021, que compara com os 67.693 em dezembro de 2020 e os 60.028 em dezembro de 2019.

35. A dívida do Estado apurada nas Contas da ADSE de 2021, no seguimento das Recomendações do Tribunal de Contas, totaliza 142,1M€, proveniente de 116,1M€ em 2015, 33,4M€ em 2016, 31,5M€ em 2017, 39,5M€ em 2018 e 0,9M€ respeitante a uma retificação efetuada em 2019.

Como consta das Contas da ADSE, a dívida está distribuída como segue:

- 29,8M€ encargos de saúde com os SRS Madeira (SESARAM);
- 29,4M€ referentes às farmácias (medicamentos) das Regiões Autónomas;
- 54,1M€ de dívida de desconto da Região Autónoma dos Açores;
- 28,8M€ de dívida de desconto da Região Autónoma da Madeira.
- A esta dívida do Estado contabilizada há que acrescentar as verbas para as quais foram constituídas provisões:
 - 81,3M€ referentes à Política Social do Estado;
 - 4,5M€ referentes às Juntas Médicas.

A dívida total do Estado é assim de 227,9M€, que compara com os 214,1M€ em 2020 e os 198,2 em 2019.

36. Relativamente à situação financeira importa sublinhar os seguintes aspetos:

- a) A ADSE dispunha de um montante total em caixa e seus equivalentes de caixa no fim do período (em 31 de dezembro de 2021) de 934,2 M€, sendo um saldo depositado nas contas do Tesouro de 14,2M€ e de aplicações financeiras em três Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC) no valor de 920M€.
 - b) Os valores depositados não tiveram qualquer rendimento, salvo os CEDIM que teve o seu vencimento em 15 de abril de 2021 e os CEDIC que geraram 3,9M€ de juros e rendimentos similares obtidos, no final de 2021.
 - c) O montante das faturas em receção e conferência desceu significativamente quando comparado com o ano de 2019, passando para 32,6M€, contra os 79,2M€ em 2019 e os 44,7M€ em 2020.
37. A receita proveniente das autarquias locais, relativa ao reembolso das despesas da ADSE com o Regime Convencionado dos seus trabalhadores, foi de 46,2M€, contra os 46,6M€ em 2020 e os 56,6M€ em 2019. Esta redução contínua reflete a diminuição da procura de cuidados de saúde pelos trabalhadores das autarquias, devido à situação vivida no quadro da situação pandémica.
38. O resultado líquido foi positivo em 153,6M€, inferior ao ano anterior em 43,3M€. Esta diminuição é justificada pela retoma gradual da procura de cuidados de saúde pelos beneficiários, num contexto de maior alívio da situação pandémica.

IV. Conclusões Finais

39. A ADSE desenvolveu uma importante atividade em 2021, destacando-se a publicação da nova Tabela do Regime Convencionado e o Alargamento aos trabalhadores com Contrato Individual de Trabalho em Instituições Públicas que anteriormente pertenciam ao universo da Administração Pública e que, por isso, tem um número importante de trabalhadores com contrato de trabalhadores em funções públicas.
40. Persistem situações importantes por resolver nomeadamente as relativas à falta de recursos humanos, não sendo a despesa com os mesmos financiada pelo Orçamento de Estado.

41. Há outras questões importantes pendentes de que se dá conta neste Parecer no ponto II.
42. As situações objeto de reserva no contexto da certificação legal das contas (ponto 27) devem ser melhoradas em sede da execução de 2022.
43. De entre as questões que integram a reserva anteriormente referida, salienta-se a relativa às reconciliações com os Prestadores Convencionados, propondo-se que mensalmente a ADSE envie aos prestadores a informação objeto de reconciliação.
44. O CGS considera muito importante que em 2022 seja realizado um estudo de sustentabilidade da ADSE no curto e médio prazo, por entidade habilitada para o efeito, e que este estudo seja objeto de atualização anual, face à situação de instabilidade que se vive na área da saúde.

Lisboa, 24 de maio de 2022

Aprovado por unanimidade em votação final global.