

Parecer n.º 3/2023

Relatório de Atividades e Contas de 2022 da ADSE, I.P.

I – INTRODUÇÃO

1. O Conselho Diretivo remeteu ao CGS, em 15 de maio de 2023, o Relatório de Atividades de 2022 e as Demonstrações Orçamentais e Financeiras de 2022 para emissão de Parecer do Conselho Geral e de Supervisão nos termos da alínea iv) do n.º 4 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 7/2017.
2. Foram ainda recebidos, o Relatório e Parecer do Fiscal Único e a Certificação Legal das Contas, da BDO & Associados, SROC, Lda.

II – O RELATÓRIO DE ATIVIDADES DE 2022

O Relatório de Atividades de 2022 apresenta dados detalhados sobre a ADSE de que destacamos:

3. O aumento do número de beneficiários titulares da ADSE em 2022, mais 7 691 beneficiários e a diminuição de beneficiários familiares em 11 199 por perda de elegibilidade, reduziu em 3508 o número de beneficiários, passando de 1 279 090 para 1 275 582.

O número de beneficiários titulares diminuiu em todos os escalões etários, exceto no escalão 65-80+ onde o crescimento foi de 3,1%.

Também o número de beneficiários familiares diminuiu em todos os escalões etários, exceto nos mais idosos que aumentou 1,9%.

O número de renúncias de beneficiários titulares registou em 2022 um crescimento, sendo de 1 832, contra 1 259 no ano anterior.

O CGS entende que o CD deve caracterizar as renúncias, quer quanto às motivações, mas também quanto ao escalão da remuneração dos beneficiários envolvidos, para uma reflexão nos órgãos da ADSE.

O número de beneficiários isentos passou de 67 393 em 2021 para 65 588 em 2022,

registando uma diminuição de 2,7%, como resultado da aplicação do Decreto-Lei n.º 4/2021 que veio fixar o valor elegível para a isenção, que passou a ser fixo de 635€ desaparecendo a indexação à retribuição mensal mínima garantida. Estas isenções traduzem-se numa perda de receita de 13,5 milhões de euros em 2022, que deve constituir dívida do Estado à ADSE, tendo em conta a recomendação do Tribunal de Contas dirigida aos membros do Governo responsáveis pela ADSE, vertida na pág. 41 do Relatório de Auditoria n.º 12/2015.

4. Após a entrada em vigor da nova Tabela de Preços e Regras da ADSE, aprovada em 1 de setembro de 2021, a primeira atualização entrou em vigor a 1 de janeiro de 2022 e a segunda atualização em 1 de julho, visaram ultrapassar a saída de médicos e de atos clínicos de vários prestadores de saúde do regime convencionado, bem como disponibilizar uma cobertura maior de cuidados de saúde. Importa que a ADSE efetue uma monitorização desta disponibilidade para serem analisadas e decididas as tomadas de decisão.
5. O CGS regista positivamente o aumento do recurso dos beneficiários à ADSE direta, que atingiu, em 2022, cerca de 6,4 milhões de acessos e cerca de 80% dos pedidos de reembolso, bem como o desenvolvimento de novos serviços e ferramentas de que se destaca o projeto de Desmaterialização total da instrução de pedidos de Apoio em Lar de Terceira idade ou terceira pessoa. O CGS recomenda ao CD que nos relatórios de atividade passe a constar o aumento do número de beneficiários que inscreveu o mail nos seus dados, possibilitando uma mais ágil comunicação desmaterializada com a ADSE, tanto mais que a subida de atendimentos presenciais de 41 mil em 2021, para 80 mil em 2022 continua relevante.
6. De igual modo considera positivo, ao nível da comunicação com os beneficiários, o crescimento no número de subscritores da newsletter da ADSE em mais 51 527, do Facebook com mais 5 439 novos seguidores, do Programa Vantagem+ com 90 novas parcerias em áreas como saúde, bem-estar, desporto, nutrição, lazer, família, etc., o que aumentou e melhorou a imagem da ADSE junto dos beneficiários, atingindo o objetivo pretendido: aproximar os beneficiários da ADSE.

O inquérito de satisfação aos beneficiários, lançado em 2022, quanto ao atendimento realizado pela ADSE foi avaliado globalmente como muito satisfatório na clareza da

informação escrita, na qualidade de serviço, cortesia no atendimento, acessibilidade e assertividade etc. O CGS recomenda ao CD que seja divulgada a cobertura do mesmo, bem como o número de respostas obtidas. O CGS considera igualmente positivo o inquérito de satisfação aos serviços prestados no regime convencionado e recomenda ao CD que o mesmo seja mantido e atualizado em contínuo, retirando as devidas consequências.

7. O CGS regista que em 2022 houve uma diminuição do número de Prestadores do Regime Convencionado devido à atualização da base de dados, tendo sido denunciadas todas as convenções com prestadores que não submeteram qualquer faturação por períodos superiores a 12 meses, o que ocorreu sobretudo na área das Análises Clínicas e da Medicina Nuclear.

O número de locais de prestação ativos a 31/12/2022 são 3 346.

O CGS considera que a inexistência de locais de prestação nas ilhas de Santa Maria, Graciosa, São Jorge, Pico, Flores, Corvo, devia ter uma justificação no RA e esta situação deve motivar o CD a procurar, em cooperação com as autoridades das Regiões Autónomas, o colmatar desta carência colocando à disposição dos beneficiários alguns serviços em regime convencionado.

O CGS considera positiva a celebração de quarenta novas convenções, com pequenos, médios e grandes prestadores nas áreas de Medicina, Medicina Dentária, Enfermagem, Consultas Médicas, Medicina Física e de Reabilitação e Diversos, que originaram 57 novos locais de prestação.

As 40(quarenta) novas convenções devem ser caracterizadas quanto a pequenos, médios ou grande prestadores

O CGS mostra-se, no entanto, muito preocupado com as sucessivas queixas de beneficiários que não encontram, no Regime convencionado, as respostas que habitualmente aí estavam disponíveis e incentiva o CD a monitorizar em contínuo esta situação tomando as medidas necessárias junto dos respetivos prestadores.

8. Foram referidas 60 (sessenta) saídas das convenções, seria conveniente indicar o número dessas saídas por distrito e quais pertenciam aos pequenos, médios ou grandes prestadores.
9. Seria aconselhável, para uma melhor compreensão e caracterização do Regime

Convencionado, a evolução da distribuição da percentagem por pequenos, médios e grandes prestadores ao longo dos últimos 5 anos.

10. O CGS considera importante, para o aumento da confiança dos beneficiários no subsistema, que a ADSE tenha desenvolvido trabalhos de implementação/adoção do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).
11. Igualmente o CGS considera muito positivo as ações desenvolvidas na área do combate à fraude, que com a solução “ADSE SAS” permite identificar um conjunto de novas funcionalidades e mecanismos de controlo ao abuso e/ou más práticas de faturação dos prestadores e pagamento de reembolsos aos beneficiários. O CGS recomenda a entrada em funcionamento pleno destas ferramentas.

Complementarmente, foi identificado um conjunto de funcionalidades a desenvolver no âmbito da solução ADSE BI com o objetivo potenciar a tomada de decisão, reduzir ineficiências, maior rapidez na análise da informação e identificação e padrões e valores atípicos no financiamento de cuidados de saúde.

12. A despesa constante na execução orçamental (quadro 28) no Regime Convencionado (438,4M€) e no Livre (170,2M€) concentra-se em 4 das 22 valências: cirurgias, próteses intraoperatórias e meios de correção e compensação, consultas, quimioterapia e radio-oncologia, que consomem mais de 53% da despesa total, seguindo-se a Medicina dentária, Radiologia e Análises clínicas com mais 25%.

Salienta-se que a despesa per capita (445,8€) é inferior à verificada em 2018 e em 2019.

13. Compete ao Departamento de Consultoria Clínica emitir pareceres na área do apoio social e autorizações prévias na atividade de prestação de cuidados de saúde.

Na área de apoio social foram emitidos 1 517 pareceres, mais 269 processos do que no ano anterior.

Na área dos pareceres prévios foram analisados 18 602 processos, dos quais 13 652 foram deferidos. O número de processos analisados aumentou 42% (+5 523) em 2022 face ao ano anterior, como consequência da alteração à tabela do Regime Convencionado que aumentou significativamente o número de atos que requerem autorização prévia.

14. Dos indicadores de produção o CGS destaca:

- diminuição do n.º de atos das faturas conferidas/aceites do Regime Convencionado em 5 537 341, menos 2% do que em 2021;
- redução do número de documentos digitalizados na ADSE do Regime Livre 163 153;
- aumento documentos recebidos na ADSE desmaterializados Regime Livre 638 971;
- aumento de processos de reembolso entrados do Regime Livre 529 336;
- aumento significativo de processos devolvidos e recusados face à totalidade de processos entrados 6,61%;
- aumento de acessos à ADSE direta em 611 881.

Sobre os dados relativos aos prazos com que são processados os reembolsos em regime livre e o seu pagamento aos Beneficiários o RA nada refere. O CGS considera esta informação relevante e de novo recomenda que a mesma seja incluída no RA. O CGS recomenda que não desprezando o prazo médio seja analisado o número de pedidos por diferentes prazos.

O CGS recomenda que os processos recusados e devolvidos sejam tipificados quanto à natureza da devolução.

15. A atividade da ADSE e conseqüente melhoria de processos continua a ser condicionada pela carência de recursos humanos, 184 trabalhadores para um universo de 1 275 582 de beneficiários em 2022. O CGS manifesta a sua crescente preocupação com a carência de recursos humanos.

16. Em termos financeiros, de registar o aumento da receita com contribuições dos Beneficiários em 5,2% atingindo o valor de 702,5M€.

O crescimento é justificado pelo alargamento aos CIT, que em 2022 tiveram o primeiro ano completo de descontos, pela redução dos beneficiários isentos, pelo acréscimo de receita com os descontos dos Beneficiários por progressão na carreira e atualizações salariais.

III. - AS CONTAS DE 2022

17. A ADSE efetuou a entrega das contas ao Tribunal de Contas em 12/05/2023, após uma prorrogação de prazo concedida por aquele Tribunal.
18. As Contas foram entregues de acordo com o 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.
19. O Relatório e Parecer do Fiscal Único (BDO & Associados, SROC, Lda.) é no sentido de serem aprovados:
 - a) O Relatório de Atividades, o Balanço, a Demonstração dos Resultados por Naturezas, 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 2022.
 - b) Seja aprovada a proposta de aplicação de resultados apresentada pelo Conselho Diretivo.
20. No âmbito da certificação legal das contas, a BDO & Associados, SROC, Lda. salienta:
 - a) A opinião de que as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira da ADSE, em 31 de dezembro de 2022, 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:
 - i. Ativo líquido da ADSE (rubrica de Clientes) - integra, na sequência de recomendações do Tribunal de Contas, em relatórios auditoria emitidos em 2015 e 2016, um total de cerca de 142 121 000 euros (2021: 142 121 000 euros) que, traduzem as responsabilidades do Serviço Nacional de Saúde nas despesas de saúde, e outras prestações suportadas pela ADSE, com recurso aos descontos recebidos dos seus beneficiários, relativas aos exercícios até 2022. No entanto, não se encontra previstas nos Orçamentos anuais da ADSE de 2015 a 2023 quaisquer receitas

provenientes do Orçamento de Estado para fazer face a estas dívidas nem estando ainda esclarecida qual a forma de ressarcimento da ADSE pelas despesas suportadas que são da responsabilidade do Estado. A BDO considera que subsiste uma importante incerteza quanto a forma e ao valor de realização destes ativos. Acrescenta que o valor bruto a receber de Clientes inclui 94 776 013 euros relativos à política social e 4 495 465 euros referentes à verificação de doença, para as quais foram contabilizadas Perdas de imparidade nos mesmos montantes, devido se desconhecer o financiador destas despesas.

- ii. Fornecedores - engloba regularizações à faturação dos prestadores da rede convencionada no valor 91 107 708 euros, dos quais 89 127 852 euros são relativos a exercícios anteriores e 1 979 856 euros referentes ao exercício de 2022. Por outro lado, a ADSE contabilizou no exercício 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.

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: rubrica de Fornecedores (regularizações acumuladas de 91 107 708 euros), Fornecimentos e serviços externos (regularização efetuadas no exercício de 1 979 856 euros), Provisões (acumulado de 12 636 190 euros) e Resultados transitados (regularizações acumuladas de 76 491 663 euros).

- iii. A variação de caixa e os seus equivalentes, apresentada na Demonstração de Fluxos de Caixa da ADSE de 2022, no valor 57 719 620 euros, não reflete a diferença entre os equivalentes de caixa no fim do período (1 071 950 867 euros) e os equivalentes de caixa no início do período (934 231 246 euros), que ascende a 137 719 621 euros, valor equivalente ao saldo global de 2022 apresentado no mapa da Demonstração de Desempenho Orçamental.

- iv. À data da emissão da certificação de contas a BDO não se encontrava habilitada 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.
21. Na ótica da contabilidade orçamental, em 2022 o saldo orçamental foi de 137,7 M€ que compara com 162,4 M€ no ano anterior, ou seja, menos 24,7 M€, sendo a redução resultante do aumento das despesas com regime livre e regime convencionado (+51,5 M€) que superaram o aumento da receita (+26,8 M€).
22. Em 2022 a receita efetiva própria cresceu 3,7% face ao ano anterior, atingindo 757,6 M€. As contribuições dos beneficiários para a ADSE, que constituem 92,7% da receita total, cresceram 5,2%, atingindo 702,5 M€, mais 34,6 M€ que no ano anterior. Este crescimento é justificado pelo alargamento do universo de beneficiários da ADSE aos CIT, que em 2022 tiveram o primeiro ano completo de descontos, pela redução dos beneficiários isentos e ainda pelas progressões nas carreiras e aumentos remuneratórios que se têm vindo a verificar.
23. De referir que, em 2022 a ADSE recebeu juros no valor de 0,6M€, provenientes de aplicações financeiras em CEDIC que deteve no IGCP, que compara com 12 M€ recebidos em 2021 provenientes da aplicação financeira em CEDIM.
- O CGS salienta que o valor dos juros foi inferior ao obtido em qualquer dos últimos cinco anos, o que é mais grave se tivermos em conta a subida da inflação e que o capital em reserva atingiu o seu maior valor, cerca de mil milhões de euros.
- O CGS recomenda ao CD que esta situação seja analisada com o IGCP.
24. A despesa aumentou cerca de 9,1% atingindo 619,9 M€. Este crescimento coloca a despesa em níveis já próximos dos verificados em 2019 (622,4M€), salienta-se, no entanto, que respeita a mais 76.555 beneficiários.
25. O aumento da despesa com o Regime Convencionado foi de 8%, atingindo 438,4M€, mais 32,5M€ que no ano anterior. Este valor ainda se encontra significativamente abaixo do

atingido em 2019 que foi de 471,7M€.

26. A despesa com o Regime Livre teve um crescimento de 13,9%, atingindo 170,3 M€. Este valor é superior ao registado em 2019 (139,5M€). Este crescimento reflete não só a inflação, mas também o desvio de oferta dos prestadores, em algumas situações, após a publicação da nova tabela do regime convencionado em setembro de 2021 e ainda o aumento do número de beneficiários.
27. As despesas de administração da ADSE foram de 11,2M€, o que representou 1,8% da despesa total do ano. Verificou-se uma redução de 1,8 M€ (-14,0%) face ao ano de 2021 (13,1 M€), decorrente sobretudo das Outras Despesas Correntes (-91,3%).
28. Na ótica da contabilidade financeira os gastos totais atingiram 611,5 M€, um valor semelhante ao registado em 2019, mantendo-se a tendência já verificada no ano anterior. Os gastos com o regime convencionado e livre foram de 586,5 M€ (nível idêntico ao de 2019), mais 30,9 M€ que no ano anterior (555,6 M€), representando um crescimento de 5,6 %.
29. As provisões do exercício, em 2022 ascenderam a 15,3 M€, mais 0,4 M€ que no ano anterior, englobando estes valores as provisões para a dívida cautelar, relativa à política social, tal como em anos anteriores. A ADSE considerou nos proveitos de 2022 uma dívida relativa aos beneficiários isentos. Considerando que a lei não estabelece quem deve pagar aquela isenção, usando o princípio da prudência constituiu uma provisão de igual montante.
30. Os rendimentos aumentaram face a 2021, em 4,6%, atingindo 768,2 M€, mais 33,8 M€ que no ano anterior. Os descontos dos beneficiários tiveram um crescimento de 5,0% face ao ano anterior, situando-se em 715,8M€. Este crescimento reflete essencialmente os efeitos do alargamento do universo de beneficiários da ADSE aos trabalhadores com contrato individual de trabalho em entidades de natureza jurídica pública, a redução dos beneficiários isentos e o efeito das progressões nas carreiras e aumentos remuneratórios.
31. O resultado líquido foi positivo em 156,7M€, superior ao ano anterior em 3,1 M€ (+2,0%), sendo essencialmente justificado pelo atrás descrito relativamente ao aumento dos rendimentos.

IV. - CONCLUSÕES FINAIS

32. Urge desenvolver os procedimentos necessários para resolver a manifesta carência de recursos humanos, que se agravou com o aumento do número de beneficiários e tende a tornar-se crítico a verificar-se o processamento do regime livre dos beneficiários das autarquias.
33. As situações objeto de reserva no contexto da certificação legal das contas (ponto 6) devem ser melhoradas em sede da execução de 2023.
34. 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 para efeitos de redação das situações pendentes.
35. Introduzir, para 2023, a recomendação para o registo contabilístico dos CEDICs conforme instruções previstas nas circulares da DGO e acompanhadas pelo Tribunal de Contas.
36. O CGS considera que devem ser rapidamente concluídas e fechadas as contas respeitantes às regularizações da faturação dos prestadores de forma a fechar este dossier que ultrapassa já os 90 milhões de euros.
37. O CGS recomenda ao CD estudo com o IGCP (Ministério das Finanças), sobre a rentabilização da reserva da ADSE.
38. O CGS considera importante que seja concluído o estudo de sustentabilidade e que a curto prazo seja colocado à discussão no CGS.

Este Parecer na generalidade foi aprovado por unanimidade.

Na votação na especialidade, o ponto 3., foi aprovado por maioria, com 2 votos contra.

Aprovado em votação final global.

Lisboa, 07 de junho de 2023