

Parecer n.º 4/2023

Proposta de Orçamento da ADSE para 2024

I. ENQUADRAMENTO

1. O Conselho Diretivo enviou ao CGS, em 22/08/2023, a Proposta de Orçamento da ADSE para 2024, com pedido de Parecer.

A proposta é acompanhada de 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 14/09/2023, o Relatório do Revisor Oficial de Contas sobre os Instrumentos de Gestão Previsional para 2024.

II. ANÁLISE NA GENERALIDADE DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO DA ADSE PARA 2024

3. O Conselho Diretivo ainda não apresentou a Proposta de Plano Estratégico 2024-2026 nem do Plano de Atividades para 2024. O CGS considera fundamental que o Conselho Diretivo da ADSE apresente os referidos Instrumentos de Gestão.

4. A proposta de orçamento da ADSE para 2024 assenta nos seguintes pressupostos:

- As Autarquias Locais deixam de financiar os cuidados de saúde dos seus trabalhadores e respetivos familiares, passando esta responsabilidade para a ADSE;
- Recebimento do desconto dos beneficiários titulares isentos no ano de 2024;
- 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.
- Diversificação da contratualização e estudo sobre potenciais formas de prestação direta de cuidados.

5. Em termos gerais destacam-se alguns pontos do Orçamento comparado com o de 2023 e anos anteriores:

5.1. Saldos de Caixa (euros)

unid: euro

	2020	2021	2022	2023		2024
	Execução	Execução	Execução	Orçamento	Previsão	Orçamento
SALDO CAIXA	139 702 743	162 428 284	137 719 620	60 893 777	148 131 959	81 844 846

Para 2024 verifica-se uma estimativa de saldo de Caixa de 81,8 milhões de euros, representando um crescimento de 34,4% (+21 M€) face ao OE2023, resultante do crescimento da receita (+7,6%) superar o aumento da despesa (+5,3%).

5.2. Receita (euros)

Rubrica	2020 Execução	2021 Execução	2022 Execução	2023 Previsão	2024 OE	TC Prev 2023/ Exec 2022	TC OE 2024/ OE 2023	TC OE 2024/ Prev 2023
CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL, CGA, E ADSE:	4 775 228	4 446 272	4 782 929	3 067 945	500 000	-35,9%	0,0%	-83,7%
TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	2 986	2 811	11 569	8 500	9 800	-26,5%	172,2%	15,3%
RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE	6 055 000	12 005 000	660 828	1 407 142	21 960 000	112,9%	2645,0%	1460,6%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	164 000							
VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORENTES	671 986 863	714 377 056	752 153 184	800 577 152	808 376 533	6,4%	4,9%	1,0%
CONTRIBUIÇÕES BENEFICIÁRIOS	623 783 061	667 904 127	702 536 193	731 722 793	761 855 138	4,2%	7,7%	4,1%
RECEITA DE BENEFICIARIOS ISENTOS				16 914 000	17 521 395		29,9%	3,6%
OUTRAS VENDAS DE BENS E SERVIÇOS	48 203 801	46 472 929	49 616 991	51 940 359	20 000 000	4,7%	-42,1%	-44,2%
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL								
REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	374	20 842	21 761	90 000	20 000	313,6%	19900,0%	-77,8%
Receita efetiva	682 984 451	730 851 981	757 630 271	805 150 739	830 866 333	6,3%	7,6%	3,2%

A receita prevista para o OE 2024 mantém, ainda, uma tendência crescente (+7,6%, +59 milhões de euros, comparativamente com o orçamento de 2023), sobretudo pela receita das contribuições dos beneficiários.

5.3. Despesa (euros):

RUBRICA	2020	2021	2022	2023	2023	2024	TC Prev 2023/	TC OE 2024/	TC OE 2024/
DESPESA									
DESPESAS COM O PESSOAL	5 877 861	6 131 960	6.125.857	9 530 200	7 783 200	11 106 000	27,1%	16,5%	42,7%
Remunerações certas e permanentes	4 680 553	4 981 083	4.976.733	7 784 700	6 431 000	8 975 000	29,2%	15,3%	39,6%
Abonos variáveis ou eventuais	148 094	129 993	143.284	305 000	222 000	472 000	54,9%	54,8%	112,6%
Segurança social	1 049 214	1 020 885	1.005.839	1 440 500	1 130 200	1 659 000	12,4%	15,2%	46,8%
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	534 663 548	558 079 363	611.979.885	651 497 040	646 814 173	711 280 450	5,7%	9,2%	10,0%
Aquisição de bens	90 627	57 642	71.965	144 500	144 500	157 800	100,8%	9,2%	9,2%
Aquisição de serviços	534 572 921	558 021 721	611.907.920	651 352 540	646 669 673	711 122 650	5,7%	9,2%	10,0%
Regime Convencionado	375 212 106	405 837 430	438.375.180	470 000 000	467 631 386	499 000 000	6,7%	6,2%	6,7%
Farmácias									
Regime Livre	156 700 733	149 458 182	170.239.674	175 763 100	174 782 919	205 000 000	2,7%	16,6%	17,3%
Outros serviços	2 660 082	2 726 110	3.293.066	5 589 440	4 255 368	7 122 650	29,2%	27,4%	67,4%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES		5 343	19.178	33 100	8 022	38 500	-58,2%	16,3%	379,9%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1 643 764	3 111 227	271.154	18 107 111	661 785	24 571 537	144,1%	35,7%	3612,9%
AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	1 096 535	1 095 803	1.514.577	32 117 000	1 751 600	2 025 000	15,6%	-93,7%	15,6%
Despesa efetiva	543 281 708	568 423 697	619.910.651	711 284 451	657 018 780	749 021 487	6,0%	5,3%	14,0%

A despesa para 2024 mantém uma tendência crescente (+5,3%, +38 milhões de euros, face ao OE2023). A evolução da despesa é justificada, em particular, pela conjugação do crescimento da despesa com a aquisição de bens e serviços correntes e a redução em investimento.

6. A proposta de Orçamento para 2024 manifesta preocupações destacando-se:
- A conclusão em 2024 da revisão da tabela de Regime Livre com a necessária harmonização de codificação com o regime convencionado;
 - Alteração do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro equiparando a ADSE a empresa pública nas áreas de atuação de combate à fraude, abuso e desperdício, de forma a permitir a contratação de trabalhadores de forma mais ágil;
 - O reforço do preenchimento do mapa de pessoal da ADSE com a admissão de trabalhadores, que permita a redução do tempo de resposta aos pedidos de reembolso no Regime Livre, melhorar a resposta no atendimento aos beneficiários, e responder ao aumento do número de juntas médicas;
 - Estudar a possibilidade de aprofundamento e diversificação dos serviços prestados aos beneficiários da ADSE, nomeadamente através de novas formas de contratualização e parceria com Prestadores ou da possibilidade de prestação direta de cuidados de saúde pela ADSE.

7. O **Relatório do Revisor Oficial de Contas** sobre os Instrumentos de Gestão Previsional para 2024 não apresenta Reservas. Do referido destacamos:

Orçamento de Receita: *O Orçamento da receita, de 833 720 843 euros, apresenta um acréscimo líquido de 59 683 736 euros, face ao valor aprovado no orçamento para 2023, decorrente principalmente: (i) do acréscimo líquido de 37 502 003 euros na rubrica de “vendas de bens e serviços”, o qual resulta essencialmente da estimativa de crescimento líquido de cerca de 55 milhões de euros na receita obtida*

com os descontos dos beneficiários, face aos valores dos descontos previstos, à data, para 2023, o qual foi parcialmente compensado pela diminuição de cerca de 19 milhões e euros na receita de reembolsos em resultado do pressuposto de que, a partir de 2024, as autarquias locais deixam de financiar os cuidados de saúde dos seus trabalhadores e respetivos familiares, no âmbito do regime de benefícios da ADSE, passando esta responsabilidade para a ADSE; e (ii) do aumento de 21 160 000 euros evidenciado pelos Rendimentos de propriedade”, decorrente do aumento da taxa de juro da aplicação CEDIC-Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo.

Orçamento de Despesa: *O Orçamento de Despesa, de 751 875 997 euros, apresenta um acréscimo líquido de 38 732 667 euros, face ao valor aprovado no orçamento para 2023, decorrente, essencialmente do efeito líquido: (i) da diminuição da rubrica de “Investimento” no valor de 30 092 000 euros, relacionada com o facto de ter deixado de estar prevista a aquisição de um imóvel próprio no valor de 27 000 000 euros e a realização 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 59 783 409 euros, relacionada fundamentalmente, conforme acima referido, com o facto de, a partir de 2024, as autarquias locais deixarem de financiar os cuidados de saúde dos seus trabalhadores e respetivos familiares, no âmbito do regime de benefícios da ADSE, passando esta responsabilidade para a ADSE.*

Demonstrações Financeiras Previsionais: *Em 2022, a ADSE apresentou um resultado positivo de 156 730 827 euros, sendo que o presente Orçamento estima um resultado líquido positivo de 142 101 804 euros para 2023 e de 66 956 390 euros para 2024. A variação do resultado líquido previsto para 2024, face ao período homólogo de 2023, 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 2024 com a previsão para 2023 na presente data, do que quando se compara com o Orçamento*

do Estado para 2023 aprovado, na medida em que não se prevê que se concretizem certos pressupostos constantes do Orçamento do Estado para 2023 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 relatório do Revisor Oficial de Contas sobre os Instrumentos de Gestão Previsional para 2024 não apresenta reservas.

III. ANÁLISE NA ESPECIALIDADE

RECEITAS

8. Contribuições da entidade empregadora

Desde maio de 2014 que as Entidades Empregadoras deixaram de contribuir para a ADSE. No entanto, a ADSE cobra dívidas anteriores a essa data, o que determina valores de receita nesta rubrica, que tenderão para o zero ao longo do tempo.

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

9. Rendimentos da propriedade

Prevê-se rendimento de aplicações financeiras no IGCP de 21 960 000 euros em 2024 (+ 21 milhões face ao previsto em OE2023), devido à subscrição do montante aplicado em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC) de 1 070 M€ em que a taxa de juro será de 2,16%.

O CGS reforça a proposta de que em coordenação com a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - **IGCP**, E.P.E. deve ser obtida a maior rentabilização das reservas da ADSE, resultantes dos descontos dos seus beneficiários.

10. Receitas com descontos dos Beneficiários

A receita prevista com as contribuições dos beneficiários é de 761,9 milhões de euros, traduzindo um crescimento de 7,7% face ao orçamento de 2023 e de 4,1% face à previsão de estimativa para 2023.

O aumento previsto na receita proveniente dos descontos globais dos beneficiários de 4,1% incorpora uma progressão salarial de 3,6%, a que acresce 0,5% resultante do aumento líquido do número de beneficiários.

Atendendo ao que se conhece sobre o previsto aumento dos salários e das pensões para 2024, parece-nos conservadora a previsão das receitas com as contribuições dos beneficiários.

11. Beneficiários Isentos de descontos

A receita de Beneficiários isentos, nos termos do Decreto-Lei n.º 118/83 de 25 de fevereiro na sua redação atual, inscrita no orçamento é de 17,5 milhões de euros (na presente data, o Conselho Diretivo corrigiu o valor para 14 milhões de euros), relativa a um universo de 58 373 beneficiários (58 416 beneficiários em 2023).

Estas isenções têm-se traduzido numa perda de receita, que deve constituir dívida do Estado à ADSE, tendo em conta a recomendação do Tribunal de Contas (Relatório de Auditoria n.º 12/2015, conforme referido no ponto 3 do Parecer n.º 3/2023 do CGS).

Até hoje nunca a ADSE foi reembolsada pelo Estado da perda das receitas decididas no âmbito da política social do Governo, e que nos anos de 2019 a 2022 ronda já os 56,5 milhões de euros (Relatórios e Contas da ADSE).

12. Reembolsos

A ADSE refere na memória descritiva do Orçamento de que a receita de reembolsos em 2024 relativa às Autarquias Locais será referente aos beneficiários até à data de 31 de dezembro de 2023 sendo esperada receita, em 2024, de 23 milhões de euros que compara com 43,5 milhões de euros estimados para 2023

DESPEASAS

13. Despesas com Pessoal

As despesas com pessoal evidenciam um crescimento de 16,5% (+1,6 milhões de euros) comparativamente com o orçamento de 2023.

O mapa de pessoal de 2024 prevê 279 efetivos, à semelhança de 2023, encontrando-se os encargos inscritos no orçamento para a totalidade dos efetivos. No final do ano de 2023, a estimativa do número de postos de trabalho não ocupados é de 94 (carreiras de técnico superior e assistente técnico). Prevendo-se o preenchimento através da realização de procedimentos de mobilidade e de concursos externos.

É importante conhecer os fatores explicativos que contribuem para o crescimento das despesas com pessoal de 2023 face a 2022 (+16,5%), visto não estar associado à evolução de número de efetivos.

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. Para 2024, a despesa com a contratação situa-se em nível idêntico a 2023.

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

Prevê-se um acréscimo de despesa face ao orçamento de 2023 de 9,2% (+ 59,8 milhões de euros), com um aumento de custos no Regime Convencionado de 470 para 499 milhões de euros (+6,2%, +29 milhões de euros), superior ao registado em 2019 (472 milhões de euros).

No Regime Livre o aumento de custos previsto é de 176 para 205 milhões de euros (+16,6%; +29 milhões de euros). O crescimento reflete sobretudo a tendência de passagem da despesa do Regime Convencionado para o Regime Livre pelos prestadores e o facto das Autarquias Locais, deixarem de financiar os cuidados de saúde dos seus trabalhadores e respetivos familiares (estimativa de 232 889 beneficiários), passando a responsabilidade para a ADSE.

Considera-se que o valor de encargos previstos em 2024 com a passagem de responsabilidades para a ADSE no âmbito das autarquias locais, deve estar quantificado e constar na memória descritiva do Orçamento.

16. Aquisição de Bens de Capital

Dá-se continuidade ao aumento dos investimentos na área informática, sobretudo através do desenvolvimento de software, que se vem verificando em anos anteriores, o que se regista positivamente.

17. Em termos de **Resultado Líquido do Exercício**, salienta-se que a ADSE apresentou em 2022 um resultado positivo de 156,7 milhões de euros, prevendo-se 142,1 milhões de euros e 67 milhões de euros para 2023 e 2024 respetivamente. A variação negativa do resultado líquido previsto para 2024, face ao estimado para 2023, está relacionada, com a previsão de um aumento na despesa com o regime convencionado e regime livre, e uma redução da receita de reembolsos.

IV. CONCLUSÕES

- 18.** O CGS salienta a necessidade de uma monitorização regular da evolução da receita e da despesa, identificando o impacto do aumento da despesa, decorrente da decisão do governo de libertar as Autarquias Locais de financiarem os cuidados de saúde dos seus trabalhadores e familiares, passando essa responsabilidade para a ADSE sem qualquer contrapartida do OE embora se saiba que tal corresponde a um aumento da despesa que se estima em cerca de 60M€ em 2024.
- 19.** Embora previsto na proposta de Orçamento do Estado para 2024, nos artigos 184º e 185º que o Orçamento do Estado passe a suportar os descontos que seriam devidos pelos beneficiários titulares isentos (pensões inferiores a 635€), remete-se para uma futura Portaria os termos em que essa responsabilidade será assumida pelo Orçamento do Estado. É uma situação a acompanhar insistentemente, tanto pelo carácter não vinculativo da expressão “a definir em Portaria”, como considerando, pois, a dívida constituída nos anos anteriores relativa aos isentos, que ultrapassa os 56M€ (2019-2022). O CGS realça ainda que o valor previsto no Orçamento da ADSE para este efeito ser de cerca de 17,5 milhões de euros (na presente data, o Conselho Diretivo corrigiu o valor para 14 milhões de euros), enquanto a proposta de orçamento do Estado prevê a transferência de apenas cerca de 12 milhões de euros. O CGS salienta a necessidade de o Conselho Diretivo diligenciar junto das tutelas no sentido de o OE inscrever, pelo menos, a verba devida.
- 20.** O CGS regista ser objetivo do Conselho Diretivo a “alteração do Decreto-Lei nº 7/2017, de 9 de janeiro, equiparando a ADSE a empresa pública no que toca à área do combate, abuso e desperdício, de forma a permitir a contratação de trabalhadores de forma mais ágil”.

O CGS considera que a questão da natureza e do modelo de organização da ADSE é da maior importância, pelo que esta matéria deve ser mais explicitada pelo Conselho Diretivo para análise e parecer do CGS.

- 21.** O CGS sublinha que neste Orçamento da ADSE, e não tendo sido ainda apresentada a proposta de Plano Estratégico 2024-2026 e nem o Plano de Atividades para 2024, não se vislumbra como e quando, de forma decidida, o Conselho Diretivo implementa um plano de regularização da faturação dos grandes grupos privados da saúde, que há anos está por regularizar com manifesto prejuízo para a ADSE e consequentemente para os seus beneficiários.
- 22.** O CGS insiste na urgente adoção de medidas concretas que permitam reforçar e alargar o Regime Convencionado, o regime economicamente mais favorável para os Beneficiários da ADSE.
- 23.** O CGS insiste na necessidade da revisão das Tabelas do Regime Livre que há mais de 20 anos estão por atualizar, tendo por base a lógica referida no número anterior.

Este Parecer na generalidade foi aprovado por maioria, com sete votos contra e 8 a favor.

Na votação na especialidade, todos os pontos do parecer foram aprovados por unanimidade, à exceção dos seguintes pontos:

- Ponto 8., foi aprovado por maioria, com 1 voto contra;
- Ponto 19., foi aprovado por maioria, com 6 votos contra;

Aprovado em votação final global, com um voto contra.

Lisboa, 20 de outubro de 2023