

### Parecer n.º 3/2020

#### Relatório de Atividades e Contas de 2019 da ADSE, I.P.

##### I. Nota Preambular

1. O Conselho Diretivo da ADSE remeteu ao Presidente do CGS, em 23/06/2020, o Relatório de Atividades de 2019, para emissão de Parecer do Conselho Geral de Supervisão, obrigatório nos termos do artigo 14.º, n.º 4, alínea a) iv) do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 de janeiro.
2. Em 26/06/2020 o Conselho Diretivo enviou para Parecer as Contas de 2019, acompanhadas do Relatório e Parecer do Fiscal Único e da Certificação legal das Contas pela BDO.
3. Analogamente ao que aconteceu em 2019, relativamente ao Relatório e Contas de 2018, o CGS decide emitir um Parecer conjunto sobre os dois documentos.
4. O Conselho Diretivo não invoca, no seu pedido, o n.º 5 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 7/2017, para que o Parecer seja aprovado com carácter de urgência. No entanto, na solicitação para a emissão de parecer, por parte do CGS, relativo à prestação de Contas, enviada ao Presidente do CGS, o Conselho Diretivo chama a atenção para o facto de ter de submeter a prestação de contas ao Tribunal de Contas até 30 de junho, acompanhada do parecer do CGS. Tal chamada de atenção parece indiciar um pedido de urgência em relação à emissão de parecer sobre a prestação de contas. O que por extensão também engloba o Relatório de Atividades. Sendo assim, justificava-se alguma fundamentação para além da indicação do previsto na lei relativamente à data limite para o envio dos documentos ao Tribunal de Contas.

##### II. O Relatório de Atividades de 2019

5. O Relatório de Atividades de 2019 segue, em linhas gerais, a apresentação do Relatório de Atividades de 2018.

6. O Sumário Executivo melhorou, mas continua demasiado sintético. Regista-se como positivo a indicação de que houve desaceleração da redução do número de Beneficiários em 2019, relativamente aos anos anteriores, e o facto de ter havido um crescimento de 0,4% dos Beneficiários titulares, embora o maior peso desse crescimento se situe entre os aposentados cuja despesa per capita é muito elevada. Realça-se que a receita proveniente dos Beneficiários aumentou 2,7% relativamente a 2018, o que justificava a inserção de mais alguns indicadores que melhorassem a informação. Atendendo à data de envio do Relatório de Atividades de 2019 ao CGS (26/06/2020), regista-se como positivo a inclusão de três parágrafos enquadrando os efeitos imediatos da pandemia do coronavírus SARS-CoV-2.
7. Relativamente à Evolução Histórica da ADSE regista-se como importante a referência ao DLEO (Decreto-Lei nº 84/2019, de 28 de junho) no que respeita à regulação da separação das responsabilidades financeiras entre o SNS e os subsistemas públicos de saúde.
8. No que diz respeito ao Modelo de Governação a elaboração do Relatório não seguiu o mesmo princípio do Sumário Executivo (questão do coronavírus SARS-CoV-2) e não foi atualizada a composição dos órgãos da ADSE.
9. Missão, Visão e Entidades com Relação Direta com a ADSE, nada a observar.
10. Em termos dos Beneficiários, para além da clarificação que é feita no Relatório de quem pode e não pode estar inscrito na ADSE (igual à do Relatório de Atividades de 2018) salienta-se o número de pedidos de renúncia de Beneficiários titulares (735 em 2019) o que compara negativamente com o total de cerca de 400 renúncias nos anos de 2016, 2017 e 2018 constantes do Relatório de Atividades de 2018. Tal como no Relatório de 2018 não se trabalha a evolução dos Beneficiários em 2019 (salvo no Gráfico 1) apesar de a mesma aparecer referida no Sumário Executivo como já se salientou. O aumento de 3.615 novos Beneficiários titulares registado em 2019, relativamente a 2018, de onde provém efetivamente? Acerca da quebra de 5,8% entre os Beneficiários familiares (de 2018 para 2019) é dito que resulta de uma mais intensa fiscalização da ADSE, assim como da saída de descendentes. O que parecendo lógico não traz verdadeira luz sobre o que se está realmente a passar. Acresce que se regista no Relatório que a estrutura etária dos Beneficiários revela que 53,6% tinham menos de 55 anos em 2018, enquanto que em 2019

esta percentagem baixa para 52,5%, ao mesmo tempo que se indica que em 2019 houve *“crescimentos significativos do número de Beneficiários dos escalões etários acima dos 65 anos”*. Todos estes registos apelam a uma análise mais significativa e com mais dados trabalhados para que se possa compreender o que quantitativa e qualitativamente está a acontecer, quer com o aumento da idade média dos Beneficiários, quer com as diferentes categorias de Beneficiários.

11. Relativamente aos Prestadores (Regime Convencionado) regista-se que foram celebradas 26 novas convenções, todas elas com pequenos e médios prestadores, que originaram 52 novos locais de prestação. Tal facto só pode ser considerado positivo porque compara com a ausência total de convenções em 2018, situação aliás recorrente nos últimos três anos (em 2016 houve 3 convenções e em 2017 e 2018 nenhuma). Aliás, o Relatório destaca que nos últimos 3 anos se tem registado uma diminuição do número de prestadores do Regime Convencionado que se ficará a dever, em grande medida, à atualização da base de dados (justificação que já era dada no Relatório de 2018) por denúncia de convenções de prestadores que não submeteram qualquer faturação por períodos superiores a 12 meses. Isto, apesar de se reconhecer que *“a procura, por parte dos prestadores, de novas convenções com a ADSE mantem-se elevada, tendo dado entrada em média cerca de 220 novos pedidos/ano nos últimos três anos”*.

Recorda-se que no parecer do CGS sobre o Relatório de Atividades de 2018 se deixava claro o seguinte: Destacamos algumas das Propostas do CGS, constantes do Parecer n.º 2/2019:

*“Consideramos que esta matéria deve ser objeto de justificação.*

*23. Um dos objetivos Estratégicos, constante do Sumário Executivo e desenvolvido no Plano Plurianual, é “assegurar que a rede convencionada tem uma cobertura geográfica consistente com a procura dos Beneficiários”.*

*Não se compreende que esta questão não seja abordada no Relatório de Atividades.*

*Propõe-se que seja abordado no quadro dos Objetivos Estratégicos e que aqui seja acrescentado um Quadro com distribuição dos Prestadores de Saúde Convencionados por Distrito/Região e com indicação simultânea do número de Beneficiários Titulares e/ou Totais, nas mesmas áreas.”*

No que diz respeito aos Prestadores do Regime Livre continua a não ser dada uma explicação sobre a sua constante diminuição (30.709 em 2017, 28.915 em 2018 e 28.327 em 2019).

12. Quanto às Despesas no Regime Convencionado e Livre, que devem ser entendidas como despesa por faturação, regista-se que a faturação total entrada e aceite na ADSE em 2019 foi de 597M€, sendo 458M€ no Regime Convencionado e 139M€ no Regime Livre (contra 549M€ e 137M€ em 2018, respetivamente no Regime Convencionado e no Regime Livre. Relativamente à faturação por utilizador do Regime Convencionado, o quadro inserto no Relatório é o mesmo do Relatório de 2018 não permitindo, portanto, conhecer a evolução em 2019.

O Quadro 7 (Faturação por valências no Regime Convencionado) está ordenado por volume de faturação (em vez da ordem alfabética anterior) o que permite uma melhor perceção do peso e evolução de cada valência. A faturação em Quimioterapia, por exemplo, subiu 48% de 2018 para 2019, enquanto as cirurgias subiram 17% e as consultas 1%. Relativamente ao Transporte houve uma quebra de 54%. No que diz respeito à Distribuição das consultas médicas por especialidade regista-se como positivo a inserção do número de consultas em cada uma das especialidades e não apenas a sua estrutura percentual. Convém salientar que se assistiu a uma redução do número de Beneficiários que recorreram ao Regime Convencionado em 2019 (menos 0,5% que em 2018) e a um aumento do número de Beneficiários que recorreram ao Regime Livre em 2019 por comparação com 2018 (570.208 em 2019 contra 509.416 em 2018, ou seja mais 11,9%). Apesar de na página 28 do Relatório de 2019 se registar que os 570.208 que recorreram ao Regime Livre em 2019 constituem uma redução relativamente a 2018. Numa altura em que está em cima da mesa a implementação de novas tabelas é muito importante que se conheça bem a realidade dos dois regimes.

13. Os Indicadores de Produção são muito importantes como imagem de um trabalho intenso e complexo levado a cabo pelos trabalhadores da ADSE. Não se compreende, assim, como não se verificam os dados relativos ao mesmo ano insertos em relatórios consecutivos. Exemplo: no Gráfico 5, Nº de itens das faturas do RC conferidos, os valores para 2018, no Relatório de Atividades de 2018, cifram-se em 45.111.934. Porém, no Relatório de

Atividades de 2019, agora objeto de parecer do CGS, no Gráfico correspondente, o nº 5, indica para 2018 a cifra de 53.678.619 itens das faturas do RC conferidos. Estas desconformidades estão presentes na maior parte dos gráficos. Haverá certamente explicações para este facto, mas não há uma palavra sobre o assunto nas 4 páginas de gráficos desta secção. Há efetivamente uma nota no Gráfico 9 (% de processos devolvidos/recusados em R). Mas representa um caso particular motivado pelo facto de apenas se terem considerado 10 meses para o cálculo, devido ao atraso no tratamento dos processos.

Por outro lado, como o CGS já fez notar no parecer que emitiu sobre o Relatório de Atividades de 2018, não há uma análise, ainda que sintética dos dados disponibilizados.

14. Relativamente aos Recursos Humanos, questão da maior importância para a ADSE pouco se adianta em matéria de análise e nada sobre as medidas que foram ou não foram implementadas durante o ano de 2019. Nada se alterou do Relatório de Atividades de 2018 para este de 2019. Como o CGS referia no seu parecer sobre o Relatório de Atividades de 2018 *“nada se refere sobre as diligências do CD da ADSE para o reforço dos seus quadros e sobre a proposta apresentada às Tutelas”* e nada se refere sobre o que foi feito para aumentar a satisfação e motivação dos trabalhadores.
15. A Evolução Financeira, na Ótica da contabilidade pública, mostra um crescimento da receita de 5,4% relativamente a 2018, atingindo 672M€. Cerca de 90% desta receita total é proveniente dos descontos dos Beneficiários. Em contrapartida a despesa cresceu cerca de 13,6% (622M€). O crescimento da despesa é justificado com o aumento dos pagamentos do Regime Convencionado em resultado do encurtamento do prazo de faturação pelos prestadores de 180 dias para 7 dias. Já no que diz respeito ao Regime Livre, apesar dos pagamentos terem tido um incremento de 2% relativamente a 2018, o atraso dos reembolsos é enorme o que não permite aferir o crescimento da despesa da ADSE em 2019. Para além disso, esta situação já de si muito injusta e de enorme prejuízo para os Beneficiários, ainda coloca estes com tratamento muito diferenciado, para pior, daquele que têm os prestadores.

Regista-se como positivo o aumento de 77,9% na Aquisição de Bens de Capital, relativamente a 2018. Porém, mais uma vez, não há uma análise minimamente estruturada sobre a Execução Orçamental na Ótica da Contabilidade Pública.

No que diz respeito à Evolução Financeira na Ótica de Custos e Proveitos regista-se o esforço feito na melhoria das especializações, quer no referente às correções dos anos anteriores, quer no aperfeiçoamento da metodologia em 2019, situação que já tinha sido iniciada em 2018.

As Provisões tiveram uma dotação de 14,1M€ em 2019, contra 43,5M€ em 2018, relacionadas com os Isentos, reconhecendo-se no texto da pág. 39, que é um facto *“que a lei não estabelece quem deve pagar aquela isenção.*

De qualquer forma, a diminuição da dotação orçamental relativamente a 2018, permitiu uma redução dos custos totais em 4,7%, e um aumento dos proveitos de 3,6%, já que os custos com o RC e com o RL se mantiveram estáveis relativamente a 2018.

16. Em termos de conclusões aponta-se o seguinte:

- a) O Relatório de Atividades de 2019, tal como o anterior, está estruturado como documento isolado sem qualquer preocupação de comparação com o Plano de Atividades e com o Orçamento aprovado;
- b) Embora se denomine Relatório de Atividades nunca refere as medidas tomadas, neste caso em 2019, nem as que estando previstas não foram implementadas;
- c) Em 2019 foram tomadas algumas medidas estruturais com evidente alcance nos anos seguintes, nomeadamente ao nível dos internamentos e dos medicamentos oncológicos inovadores, que devem ser referidas no Relatório.

### III. As Contas de 2019

17. A ADSE continua a apresentar as suas Contas de acordo com as normas e princípios contabilísticos definidos pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCT), com autorização prévia do Tribunal de Contas, solicitada a título excecional.
18. As Demonstrações Financeiras, como em anos anteriores, compreendem o Balanço a 31 de dezembro, a Demonstração de Resultados do Exercício e as Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados.
19. Em termos gerais sublinham-se:
  - a) Os esforços desenvolvidos para respeitar as Orientações do Tribunal de Contas;
  - b) Um cada vez maior rigor na aplicação dos princípios consagrados no POCP, em particular o princípio da especialização e o espírito da prudência.
20. O aprofundamento do respeito pelo princípio da especialização levou a alterações significativas em 2019 na regularização da faturação, nomeadamente na estimativa dos recibos ainda não entrados referentes aos Regimes Livre e Convencionado, num montante global de 110M€.  
  
Do mesmo modo são corrigidos os valores referentes a 2018 e anos anteriores, no montante global de 145M€.
21. De destacar que, no respeito pela Orientações do Tribunal de Contas, são reconhecidas como dívidas do Estado:
  - a) 13,362M€ relativas aos isentos;
  - b) 856 mil euros referentes a medicamentos dispensados em Farmácias nos Açores e na Madeira, relativos a regularizações de anos anteriores.
22. De salientar os procedimentos relativos à isenção dos Beneficiários aposentados com baixos rendimentos (política social) e aos custos relativos às Juntas Médicas e à Verificação de Doença:

- a) O reconhecimento do proveito de 13,362M€, referido no ponto anterior, referente aos Beneficiários isentos tem um proveito nulo de exercício, por via da constituição de uma provisão de igual montante;
  - b) Um saldo credor final de 2,702M€ resultante em especial de faturas emitidas relativas à verificação de incapacidade para o trabalho no valor de 2,934M€.
23. As contribuições dos Beneficiários recebidas em 2019 tiveram um montante global anualizado de 619,1M€, correspondente a um aumento de 2,2% face a 2018, o que compara com uma ligeira diminuição prevista no Projeto de Orçamento de 2019 que o Conselho Diretivo apresentou ao Conselho Geral e de Supervisão. Tal confirma a análise do CGS que há uma suborçamentação das receitas provenientes dos reembolsos dos Beneficiários.
24. Em termos gerais, os proveitos operacionais passaram de 653,1M€, em 2018, para 678,4M€, em 2019, o que significa um crescimento de 25,3M€, o que compara com os 10,6M€ de 2018 face a 2017. De salientar:
- a) O valor dos descontos dos Beneficiários passou de 606,1 para 619,1, um aumento de 13M€;
  - b) Os proveitos provenientes das Autarquias Locais passaram de 42M€ para 52,7M€, o que significa um aumento de 10,7M€, o que não vem na linha dos anos anteriores, em que tinha havido ligeira diminuição. O aumento de 2019 resulta de um aumento do volume de notas de reembolso emitidas pela ADSE no ano e que se traduz, por sua vez num aumento das despesas em regime convencionado dos beneficiários das Autarquias Locais, importando encontrar os factos que estão na sua origem.
  - c) As Juntas Médicas passaram de um valor de 2,2M€ para 2,7M€, justificada por um grande aumento do número de Juntas solicitadas à ADSE pelos Organismos Públicos.
25. Por outro lado, os custos operacionais diminuíram de 608,6 para 580,2M€, ou seja, menos 28,4M€. Tal diminuição é devida à variação das Provisões de Exercício, que passaram de 43,1M€, em 2018, para 13,5M€ em 2019, ou seja, menos 29,6M€.



Os custos com Pessoal permaneceram praticamente inalterados, passando de 5,2 para 5,3M€.

26. Importa analisar nestes custos operacionais a rubrica dos Fornecimentos e Custos Externos, que se mantiveram em valor praticamente constante, passando de 559,7 para 559,6M€, em muito devido ao maior controle do ritmo de crescimento da despesa.

É de salientar:

- a) Os custos da atividade com o Regime Convencionado passaram de 394,7 para 402,1M€, ou seja, um aumento de 7,4M€. Mas, há que considerar que nestes números estão introduzidas regularizações previstas de 10M€ em 2018 e 15,5M€ em 2019. Excluindo estas ao custo do Regime Convencionado passou de 384,7M€ (394,7 – 10M€), em 2018, para 386,6M€ (402,1 – 15,5), em 2019, ou seja, um aumento de 1,9M€ (0.5%);
- b) Os custos com o Regime Livre diminuíram, passando de 160,3 para 155,8 ME, ou seja, menos 4,5M€ (2.8%). Esta diminuição poderá ser também induzida pelos atrasos nos reembolsos do regime livre.

27. A dívida do Estado apurada nas Contas da ADSE de 2019, no seguimento das Recomendações do Tribunal de Contas, totaliza um valor de 142,1M€, provenientes de 116,1M€ em 2015, 33,4M€ em 2016, 31,5M€ em 2017, -39,5M€ em 2018 e 0,9 M€ da retificação feita em 2019.

Como consta das Contas da ADSE a dívida total contabilizada é de 142,1 M€ e está assim distribuída:

- 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:

- 51,6M€ referentes à Política Social do Estado;
- 4,5M€ referentes às Juntas Médicas.

A dívida total do Estado é assim de 198,2M€.

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

- a) Em 31 de dezembro de 2019 a ADSE dispunha de um saldo depositado em Conta do Tesouro de 282M€ e de uma aplicação financeira em Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo (CEDIM) no valor de 350M€, o que totaliza 632M€. O montante total é superior em 50M€ ao totalizado em 2018 (o saldo de gerência de 2019):

Unid: milhões de euros

	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
Saldos de gerência	632	582	492

Os CEDIM tiveram um rendimento de 4.6 ME, em 2019, que compara com 0.9 ME em 2018. Os restantes valores não tiveram qualquer rendimento.

- b) O montante das faturas em receção e conferência desce significativamente quanto comparado com o ano de 2018, passando de 127,7M€ para 79,9M€.

29. O resultado líquido do exercício apurado é de 102,7M€ que compara com 45.8 M€ em 2018, devendo ter-se em especial atenção o ponto 15 referente ao Relatório de Atividades.

30. A Certificação Legal de Contas da BDO exprime uma opinião com reservas, devidas em especial a 3 motivos:

- a) O ativo líquido da ADSE integrar, no seguimento das Recomendações do Tribunal de Contas, uma dívida do Estado de 142,1M€, incluindo 56,1M€ relativos à política social e 4.5M€ referentes à verificação da doença, não se encontrando prevista nos Orçamentos anuais da ADSE de 2015 a 2020 quaisquer receitas do OE para fazer face a essas despesas;

- b) A rubrica dos fornecedores engloba regularizações de 74,4M€, sendo 37,9M€ relativas a 2015/16, 11M€ relativas a 2017, 10M€ relativas a 2018 e 15.5M€ relativas a 2019, valor ainda não sujeito a conferência final;
- c) Não haver ainda reconciliação das respostas dos Prestadores Convencionados relativa à confirmação dos respetivos saldos.

31. O Fiscal Único é de Parecer que:

- a) Sejam aprovados o Relatório de Atividades, o Balanço, a Demonstração de Resultados, o Mapa de Fluxos de Caixa, os Mapas de Execução Orçamental e as Notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados;
- b) Seja aprovada a proposta de aplicação dos resultados apresentada pelo Conselho Diretivo.

#### IV. Conclusões Finais

32. Tendo presentes as considerações constantes deste Parecer, o Conselho Geral e de Supervisão é de Parecer que:

- i) O Relatório de Atividades deve ser reformulado, de forma a melhor reproduzir a atividade desenvolvida pela ADSE em 2019;
- ii) As Contas de 2019 merecem parecer favorável, salientando-se as reservas da BDO, bem como o percurso positivo quanto à redução do montante das faturas em conferência.

Lisboa, 28 de julho de 2020

**Parecer aprovado por unanimidade, com 13 votos a favor, por votação eletrónica**

Os Conselheiros Ana Clara Mendonça e Silva e Luís Manuel Borrego, representantes dos Governos Regionais da Madeira e dos Açores, entregaram declarações em que consta, nomeadamente:

*“... somos compelidos a discordar da inclusão da alínea b) do ponto 21 e do ponto 27 com o nível de detalhe presente, porquanto toda essa questão já consta dos vários documentos emanados pelo Tribunal de Contas, dos respetivos contraditórios e das manifestações formais a propósito do próprio CGS.*

*Cumpre-nos mais adiantar, que as Regiões Autónomas já fizeram chegar a sua posição, quer ao Conselho Diretivo da ADSE, IP, quer nas várias observações emitidas aos relatórios do Tribunal que se pronunciou sobre o assunto, quanto ao entendimento de que estão saldadas todas as verbas reclamadas ...”*