

Parecer n.º 4/2021

Relatório de Atividades e Contas de 2020 da ADSE, I.P.

I. Nota Preambular

1. O Conselho Diretivo da ADSE remeteu ao Presidente do CGS, em 22/06/2021, o Relatório de Atividades de 2020 e as Demonstrações Orçamentais e Financeiras de 2020, 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.
3. A ADSE deveria ter apresentado ao Tribunal de Contas, até finais de junho, o Relatório de Atividades e as Contas pelo que o CGS decidiu elaborar este Parecer com carácter de urgência.

II. O Relatório de Atividades de 2020

4. O Relatório de Atividades de 2020 apresenta dados detalhados sobre a situação da ADSE e responde a muitas das propostas do nosso Parecer nº 3/2021, o que o CGS regista positivamente.

Neste Parecer do CGS a parte relativa às Contas é analisada no Capítulo III.

5. O Sumário Executivo refere os dados principais constantes do Relatório.

O CGS sugere que o mesmo Sumário apresente no seu início as medidas mais importantes na perspetiva do futuro da ADSE e dos seus Beneficiários, nomeadamente:

- a) A melhoria significativa da ADSE em termos de gestão, relacionamento com os stakeholders e sustentabilidade;
- b) As melhorias e transformações na perspetiva dos Beneficiários, incluindo o aumento do seu número, o período de inscrição extraordinária, o trabalho feito para a revisão

da Tabela do Regime Convencionado, incluindo o diálogo com prestadores, CGS e Governo e a preparação do Alargamento aos CIT's.

6. No que diz respeito ao Modelo de Governação, é atualizada a composição dos órgãos da ADSE, devendo ser referidas as alterações que ocorreram em 2020, quer no CD, quer no CGS.
7. Verifica-se o aumento do número de Beneficiários Titulares (+ 12.420), a diminuição do número de Beneficiários Familiares (- 9.782), com um saldo positivo de 2.638, que inverte a tendência de anos anteriores.

Conviria detalhar as entradas e saídas e os motivos para as mesmas, incluindo os efeitos positivos do Despacho da Sra. Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública sobre o período extraordinário de inscrições e os efeitos negativos do Despacho do Conselho Diretivo de outubro de 2020, proibindo a inscrição de Beneficiários Familiares.

O número de Beneficiários Titulares cancelados foi de 11.622 e o de Beneficiários Familiares foi de 30.029. O número de entradas de Beneficiários Titulares foi de 13.470 e o de Beneficiários Familiares de 11.661. Deveriam ser aprofundados os motivos destes cancelamentos e admissões. O CGS admite que as principais razões dos cancelamentos são devidas a saídas da Administração Pública e ao não pagamento transitório das contribuições, para os Titulares, e a Beneficiários Familiares terem atingido os 26 anos.

As renúncias à ADSE de Beneficiários Titulares continuam a ser em número reduzido – 510 em 2020, que compara com o total de 735 renúncias no ano de 2019 e de cerca de 400 em 2016, 2017 e 2018.

8. Face ao aumento natural da idade dos Beneficiários, não suficientemente contra-balanceada por novas admissões, continuou em 2020 o aumento da idade média dos Beneficiários da ADSE, embora atenuada, com consequências negativas sobre as despesas da ADSE.

Não é referido no Relatório o Despacho do Conselho Diretivo de outubro de 2020, reinterpretando o Decreto-Lei n.º 118/83. Este Despacho tem impacto negativo sobre a

continuidade de alguns Beneficiários Familiares, incluindo filhos com deficiências, pelo que o CGS vem insistindo na sua revisão.

O CGS tem insistido com o Conselho Diretivo para ser feito um Balanço dos trabalhadores com Contrato de Trabalho em Funções Públicas que não estão inscritos na ADSE.

9. Regista-se positivamente que foram celebradas 55 novas Convenções, com pequenos, médios e grandes Prestadores de Saúde, o que compara com 26 novas Convenções em 2019 e as 0 Convenções em 2018.

O número total de Convenções da ADSE continua a diminuir, passando o número de prestadores de saúde convencionados de 1.598 em 2018, para 1.465 em 2019 e 1.441 em 2020, devido à denúncia pela ADSE das Convenções com prestadores que não submeteram qualquer faturação por períodos superiores a 12 meses.

O número de locais de prestação de cuidados de saúde convencionados foi de 3.474, sendo de 891 em Lisboa, 28 em Portalegre e 11 na Ilha de S. Miguel.

O número de prestadores em regime livre de que os Beneficiários apresentaram despesas foi de 31.732.

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

Foram celebrados em 2020 novos acordos de capitação com Juntas de Freguesia, que o CGS há muito vinha reclamando. Existem atualmente 864 acordos, envolvendo 10.554 trabalhadores.

10. As Despesas no Regime Convencionado e Livre são apresentadas de forma detalhada, incluindo a sua distribuição por valências.

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

Os Beneficiários recorreram muito menos ao Regime Convencionado e ao Regime Livre e por este motivo é muito difícil avaliar a variação real de custos por valência.

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 cerca de 4 vezes superiores ao do escalão dos 20-30 anos.

As despesas com os internamentos fora dos hospitais, depois de intervenções cirúrgicas ou por situações de saúde graves que exigem especial acompanhamento, diminuíram significativamente depois das medidas decididas pelo Conselho Diretivo em 2019 e devido à redução do número de intervenções cirúrgicas em 2020.

11. 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;
- Face à diminuição dos processos entrados, o número de faturas conferidas em Regime Convencionado diminuiu 20% e o número de processos entrados em Regime Livre diminuiu 10%;
- As faturas rejeitadas em Regime Convencionado passaram de 19% em 2018 para 5% em 2019 e para 4% em 2020;
- A percentagem de processos devolvidos/recusados em Regime Livres mantém-se em cerca de 5%.

12. A evolução dos Recursos Humanos na ADSE é preocupante.

O número de trabalhadores diminuiu, em vez de aumentar significativamente. Assim, o número de trabalhadores passou para 179, sendo anteriormente 189 em 2019 e 184 em 2018.

Em 2020 entraram 19 trabalhadores, sobretudo por mobilidade, e saíram 29, sendo 15 por aposentação e 9 por mobilidade.

O nível médio etário dos trabalhadores é superior a 52 anos.

O CGS saúda a dedicação e profissionalismo dos trabalhadores da ADSE em 2020, apesar de todas as dificuldades devidas à pandemia.

O CGS considera que deverão ser incluídas no Relatório de Atividades algumas matérias agora omissas:

- A Formação Profissional;
- O seguimento dado aos concursos de admissão;
- A utilização do teletrabalho;
- A contratação de serviços, incluindo o recurso a trabalhadores pagos à hora.

A ADSE vive uma situação insustentável em termos de recursos humanos, o que a impede de cumprir as suas obrigações perante os Beneficiários e os Prestadores de Saúde, e dificulta o controlo das despesas e o combate à fraude.

Apesar da ADSE suportar por inteiro as despesas com os seus trabalhadores sem recurso ao Orçamento de Estado, vê-se obrigada a recorrer ao *outsourcing* para cumprir as suas obrigações normais, o que não faz sentido.

O CGS considera fundamental que o Governo aprove rapidamente medidas que permitam à ADSE cumprir as suas funções, com os trabalhadores que necessita, em número e com as qualificações necessárias.

O CGS apoia as diligências do Conselho Diretivo neste sentido e vai solicitar reuniões ao Governo, para apresentar as suas preocupações.

13. A análise feita pelo Conselho Diretivo à Execução do QUAR mostra uma taxa de realização de 115.2%, tendo sido superadas as metas de Eficácia e Eficiência e atingida a meta de Qualidade. Esta análise é feita na base dos 8 Objetivos Operacionais fixados.

O CGS salienta que foi atingida a meta fixada para o grau de satisfação dos Beneficiários, destacando o questionário realizado, a que responderam 12.500 Beneficiários.

A autoavaliação da execução global do QUAR refere a aposta na transformação digital e as suas consequências muito positivas para o atingir das metas.

O CGS considera que na análise do QUAR deveria ser feita uma referência ao impacto da pandemia, destacando os efeitos negativos e positivos nos resultados alcançados.

O Conselho Diretivo conclui com a proposta de atribuição da menção de BOM, o que o CGS apoia face ao esforço coletivo exigido em período de pandemia e aos resultados alcançados.

14. O CGS recomenda um maior desenvolvimento no Capítulo dos Beneficiários e a inclusão de 2 novos Capítulos neste Relatório de Atividades:

- Impacto do Covid-19;
- Medidas da ADSE em 2020.

15. O Capítulo dos Beneficiários é muito importante numa ADSE financiada a 91% pelos Beneficiários.

Algumas matérias a desenvolver neste Capítulo poderiam ser as seguintes:

- Maior clarificação da recuperação dos atrasos nos reembolsos do Regime Livre;
- A nova Tabela do Regime Convencionado e os Beneficiários;
- O Despacho Ministerial relativo às inscrições extraordinárias;
- A digitalização dos processos;
- A política de informação;
- As medidas de desbloqueamento de processos suspensos;
- A questão dos Isentos.

16. No Capítulo sobre a Covid-19 poderiam ser abordados, nomeadamente:

- O impacto financeiro;
- As medidas tomadas pela ADSE e as propostas do CGS – Teleconsultas, Testes Covid e outras medidas tomadas;
- A organização do trabalho na ADSE e o teletrabalho.

17. A ADSE tomou várias medidas em 2020, algumas das quais não foram totalmente executadas neste ano, como é o caso da nova Tabela do Regime Convencionado.

É fundamental que neste Capítulo sejam mais desenvolvidas todas estas medidas.

III. As Contas de 2020

18. A ADSE apresenta pela primeira vez as suas Contas 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.

O CGS saúda esta iniciativa, referindo que a ADSE é uma das primeiras entidades a fazê-lo.

19. A entrega das contas ao Tribunal de Contas acontece após uma prorrogação de prazo concedida por aquele Tribunal (até 30 de junho).

20. O Parecer do Fiscal Único é no sentido de serem aprovados:

- a. 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 2020.
- b. Seja aprovada a proposta de aplicação de resultados apresentada pelo Conselho Diretivo.

21. No âmbito da certificação legal das contas (BDO & Associados, SROC, Lda.), salienta-se:

- 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 2020, 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:

21.1 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 (2019: 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 2020. No entanto não se encontra previstas nos Orçamentos

anuais da ADSE de 2015 a 2021 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 português, a BDO considera que subsiste uma importante incerteza quanto a forma e ao valor de realização destes ativos.

21.2 **Fornecedores** - engloba regularizações a faturação dos prestadores da rede convencionada no valor total de 84.513.179 euros (exercícios de 2015 a 2020). 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: rúbrica de Fornecedores (regularizações acumuladas de 84.513.179 euros), Fornecimentos e serviços externos (regularização efetuadas no exercício de 10.089.085 euros), Provisões (acumulado de 12.636.190 euros) e Resultados transitados (regularizações acumuladas de 61.787.904 euros).

21.3 Até à data da emissão do relatório pela BDO & Associados, SROC, Lda., os serviços da ADSE não tinham procedido à total **reconciliação das respostas obtidas ao pedido de confirmação direta de saldos e outras informações dos principais Prestadores Convencionados**, justificado pelo facto de em muitos casos a informação fornecida por estas entidades ser insuficiente e não permitir identificar exatamente as diferenças em termos quantitativos.

22. Na ótica da contabilidade orçamental, a ADSE apresenta em 2020 um saldo orçamental no valor de 139,7M€, que compara com 50M€ no ano anterior, ou seja mais 89,7M€, sendo este valor fundamentalmente justificado pela redução da procura de cuidados de saúde resultante da situação pandémica.

23. Em termos de receita efetiva, em 2020 cresceu 1,6% face a 2019 atingindo 682 M€.

As contribuições dos beneficiários para a ADSE, constituíram 91% da receita total, crescendo 2,6% e atingindo 623,8M€, mais 15,6M€ que no ano anterior. Este crescimento é justificado pela entrada de novos Beneficiários, sobretudo ocorrida no âmbito do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários da Administração Pública ou em casos análogos, ocorrida entre julho e dezembro de 2020, bem como o aumento de 0,3% na Tabela Única de Remunerações e as progressões nas carreiras.

24. Em termos de despesa, esta diminuiu face a 2019 cerca de 12,7%, atingindo 543M€. Esta diminuição é explicada pela redução dos pagamentos efetuados no Regime Convencionado, em resultado da situação pandémica, que teve reflexo direto na redução da procura destes serviços de saúde.

25. A diminuição da despesa com o Regime Convencionado foi de 20,5%, atingindo 375,2M€, menos 96,5M€ que no ano anterior.

26. A despesa com o Regime Livre aumentou 12,3%, face ao ano anterior, justificado pela recuperação do atraso nos reembolsos aos beneficiários, sendo o encurtamento no prazo dos reembolsos explicado pelos níveis de produtividade atingidos pelos trabalhadores e pela realização de horas extraordinárias, bem como pela contratação de uma empresa que forneceu cerca de 5.800 horas de trabalho.

27. Em 2020, as despesas de administração da ADSE foram de 11,7M€, o que representou 2,1% da despesa total do ano e um decréscimo face ao ano anterior, em que a despesa foi de 12,3M€, decréscimo justificado pela redução das despesas com pessoal.

28. Na ótica da contabilidade financeira os gastos totais reduziram-se em 13,9% face a 2019, diminuindo os gastos com o Regime Convencionado 15,0%, com um total de 341,8M€ e diminuíram com o Regime Livre 16,6%, com um total de 129,9M€. O valor total foi de 471,7M€, menos 86,3M€ do que em 2019, representando uma queda de 15,5%.

29. Em 2020 as provisões do exercício ascenderam a 16,8M€, mais 2,7M€ que no ano anterior, englobando estes valores as provisões para a dívida cautelar, tal como em anos anteriores.

A ADSE considerou nos rendimentos de 2020 uma dívida de 15,924M€ relativa aos beneficiários isentos, nos termos das Recomendações do Tribunal de Contas.

O número de Beneficiários isentos, que por isso não contribuíram para o financiamento da ADSE, era de 67.693 em dezembro de 2020, contra 60.028 em dezembro de 2019.

De salientar que com o aumento do salário mínimo em janeiro de 2020 houve um aumento imediato do número de isentos em 7.347 (passou de 60.028 em dezembro de 2019 para 67.375 em janeiro de 2020).

O CGS salienta a necessidade da ADSE prever a evolução futura do número de Beneficiários Titulares isentos de descontos e do conseqüente impacto no montante das receitas não recebidas, tendo presente a alteração ocorrida no Decreto-Lei n.º 4/2021.

30. A dívida do Estado apurada nas Contas da ADSE de 2020, 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:

- 67,5M€ referentes à Política Social do Estado;
- 4,5M€ referentes às Juntas Médicas.

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

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

- a) Em 31 de dezembro de 2020 a ADSE dispunha de um saldo depositado nas contas do Tesouro de 421,8M€ e de uma aplicação financeira em Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo (CEDIM) no valor de 350M€, o que totaliza 771,8M€. O montante total é superior em 139,7M€ ao totalizado em 2019, correspondente ao saldo da execução orçamental de 2020:

Unid: milhões de euros

Anos	2020	2019	2018	2017
Saldos de gerência	771,8	632,1	582,1	492,3

Os CEDIM tiveram um rendimento de 10,3M€ em 2020, que compara com 4,6M€ em 2019.

Os restantes valores depositados não tiveram qualquer rendimento.

O montante das faturas em receção e conferência desceu significativamente quando comparado com o ano de 2019, passando de 79,2M€ para 44,7M€ em 2020.

32. A receita proveniente das autarquias locais foi de 45,9M€ em 2020, quando no ano anterior havia sido de 56,6M€. Esta redução reflete essencialmente a diminuição da procura de cuidados de saúde em Regime Convencionado, pelos trabalhadores das autarquias, devido à situação vivida no quadro da situação pandémica.

33. Em 2020 os rendimentos ascendem a 696,8M€, mais 13,6M€ que no ano anterior representando um crescimento de 2%. Os descontos dos beneficiários atingiram 637,7M€ com um crescimento de 3% face ao ano anterior.

34. O resultado líquido foi positivo em 196,9M€, superior ao ano anterior em 94,2M€. Este aumento é justificado essencialmente pelo crescimento das contribuições dos beneficiários e pela diminuição dos gastos do Regime Convencionado e Livre motivado pela situação pandémica COVID-19.

IV. Conclusões Finais

35. Salienta-se de forma positiva a aplicação pela primeira vez do 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.
36. Salienta-se também a recuperação do atraso nos reembolsos aos beneficiários.
37. É de referir também que as situações objeto de reserva no contexto da certificação legal das contas (ponto 21.) devem ser melhoradas em sede da execução de 2021.
38. 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, para efeitos de reconciliação das situações pendentes.

Lisboa, 21 de julho de 2021

Aprovado por unanimidade em votação final global, tendo sido apresentadas duas declarações de voto das Conselheira Maria de Fátima Amaral e Isabel Quintas.