

Parecer n.º 3/2026

Proposta de Orçamento da ADSE para 2027

I. - ENQUADRAMENTO

1. O Conselho Diretivo enviou ao CGS, em 22/06/2026, o Orçamento para 2027, para emissão de Parecer nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 7/2017.

II. ANÁLISE NA GENERALIDADE

2. A ADSE não possui ainda um Plano de Atividades para o exercício de 2027, pelo que o presente parecer tem como fonte os documentos enviados ao CGS, designados por “Proposta de Orçamento para 2027”, integrando: a Memória Justificativa do projeto de orçamento, e respetivos anexos, a Declaração de Conformidade, o orçamento de despesa e de receita, a fundamentação do orçamento de despesa com pessoal, a evolução dos movimentos de pessoal, a informação patrimonial, o Balanço Previsional, a Demonstração de Resultados Previsionais e a Demonstração dos Fluxos de Caixa Previsionais.
3. Salienta-se o referido no documento “*Memória Justificativa*” do projeto de orçamento de que *“as linhas estratégicas que orientarão a ação da ADSE durante o próximo ano mantêm a coerência com o Plano Estratégico 2024–2026, organizado em torno de quatro eixos principais: (I) Mais Benefícios, Mais Qualidade; (II) Melhor Atendimento; (III) Melhor Comunicação; e (IV) Mais Eficiência, Melhores Resultados”*.
4. No referido documento, é também especificado que em 2027, a ADSE continuará a trabalhar na revisão das tabelas do Regime Convencionado (RC) e do Regime Livre (RL), com o objetivo de assegurar um acesso mais justo e equilibrado aos cuidados de saúde, ajustando os valores praticados às necessidades dos beneficiários:

- a) No RC prosseguirá a atualização das tabelas relativas a dispositivos médicos, medicamentos e alguns atos clínicos, bem como a implementação de medidas destinadas a reforçar o acesso dos beneficiários a procedimentos cirúrgicos de maior complexidade, incluindo técnicas inovadoras, de modo a assegurar uma melhor cobertura e combater os desvios de faturação para o Regime Livre;
- b) No RL serão efetuadas atualizações, tendo em conta a necessidade de atualização dos cuidados de saúde e dos valores comparticipados numa tabela em vigor desde 2004, é necessário dar continuidade ao ajustamento e atualização da comparticipação de alguns atos, bem como à harmonização da respetiva codificação com o RC.
5. Destaca-se igualmente, o objetivo de reforçar, em 2027, os mecanismos de controlo e prevenção da fraude, abuso e desperdício, com recurso a ferramentas de Business Intelligence (BI) e a modelos algorítmicos de análise de risco.

6. Proposta de Orçamento para 2027

RUBRICA	2023	2024	2025	2026	2026	2027	Taxas de crescimento (%)		
	Exec.	Exec.	Exec.	OE	Prev.	OE	Prev. 2026/ Exec. 2025	OE 2027/ OE 2026	OE 2027/ Prev. 2026
RECEITA									
CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL, CGA E ADSE	5 328 803	4 643 355	83 876	40 000	50 000	40 000	-40,4%	0,0%	-20,0%
TAXAS, MULTAS E OUTRAS PENALIDADES	21 799	68 690	76 843	41 131	20 260	20 260	-73,6%	-50,7%	0,0%
RENDIMENTOS DA PROPRIEDADE	1 407 142	28 483 975	34 570 309	38 775 000	36 765 000	36 160 000	6,3%	-6,7%	-1,6%
VENDA DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES	799 916 453	837 317 421	895 453 777	932 332 038	925 477 301	989 173 579	3,4%	6,1%	6,9%
Contribuições beneficiários	746 091 835	812 768 829	877 081 288	914 090 231	908 687 243	963 948 453	3,6%	5,5%	6,1%
Receita de beneficiários isentos		0	11 350 047	11 900 000	10 454 237	21 000 000	-7,9%	76,5%	100,9%
Outras vendas de bens e serviços	53 824 618	24 548 592	7 022 442	6 341 807	6 335 821	4 225 126	-9,8%	-33,4%	-33,3%
REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	130 047	178 169	846 188	160 000	130 000	130 000	-84,6%	-18,8%	0,0%
Receita efetiva	806 804 244	870 691 611	931 030 994	971 348 169	962 442 561	1 025 523 839	3,4%	5,6%	6,6%
DESPESA									
DESPESAS COM O PESSOAL	6 591 656	6 860 749	7 057 663	11 069 534	9 670 998	11 898 971	37,0%	7,5%	23,0%
Remunerações certas e permanentes	5 359 753	5 572 950	5 672 828	8 817 955	8 000 521	9 547 660	41,0%	8,3%	19,3%
Abonos variáveis ou eventuais	151 408	175 341	203 758	531 797	168 297	562 297	-17,4%	5,7%	234,1%
Segurança social	1 080 495	1 112 459	1 181 077	1 719 782	1 502 180	1 789 014	27,2%	4,0%	19,1%
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	636 480 615	682 151 680	743 986 313	825 838 970	856 385 978	967 538 328	15,1%	17,2%	13,0%
Aquisição de bens	76 819	88 332	88 299	307 000	209 906	325 500	137,7%	6,0%	55,1%
Aquisição de serviços	636 403 797	682 063 348	743 898 014	825 531 970	856 176 073	967 212 828	15,1%	17,2%	13,0%
Regime Convencionado	447 142 988	474 810 431	532 499 763	570 321 828	638 953 758	728 407 285	20,0%	27,7%	14,0%
Regime Livre	186 127 950	203 509 903	207 843 666	244 531 292	211 812 714	228 122 293	1,9%	-6,7%	7,7%
Outros serviços	3 132 859	3 743 013	3 554 585	10 678 850	5 409 600	10 683 250	52,2%	0,0%	97,5%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10 031	0	0	0	0	0			
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	660 413	6 080 939	7 003 025	7 905 000	7 255 350	7 450 000	3,6%	-5,8%	2,7%
AQUISIÇÃO DE BENS DE CAPITAL	1 117 919	1 769 736	1 463 309	2 633 750	1 945 200	3 160 000	32,9%	20,0%	62,5%
Despesa efetiva	644 860 634	696 863 104	759 510 310	847 447 254	875 257 526	990 047 299	15,2%	16,8%	13,1%
Saldo de caixa	161 943 610	173 828 507	171 520 684	123 900 915	87 185 035	35 476 540	-49,2%	-71,4%	-59,3%

6.1. Saldo de Caixa

unid: euro

	2023	2024	2025	2026		2027
	Execução	Execução	Execução	Orçamento	Previsão	Orçamento
SALDO CAIXA	161 943 610	173 828 507	171 520 684	123 900 915	87 185 035	35 476 540

A taxa de decrescimento do saldo de caixa para 2027 de -71,4% (- 88,4 M€) quando comparado o orçamento para 2026, resulta do aumento da receita (+54,1M€) ser inferior ao da despesa (+142,6M€).

6.2. Receita

A receita prevista para 2027, de 1 025,5 milhões de euros, corresponde a um aumento de + 63,1 milhões de euros face à previsão para 2026.

6.3. Despesa

A despesa prevista para 2027, de 990 milhões de euros, corresponde a um aumento de +114,8 milhões de euros face à previsão para 2026. A evolução da despesa é justificada, essencialmente, pelo crescimento da despesa com o regime convencionado e o regime livre.

7. O Relatório do Revisor Oficial de Contas

O relatório do Revisor Oficial de Contas sobre os Instrumentos de Gestão Previsional para 2027 não apresenta Reservas, efetuando uma advertência no âmbito das previsões contidas nos instrumentos de Gestão Previsional da ADSE, no sentido de que “... os acontecimentos futuros não ocorrem da forma esperada, pelo que os resultados reais serão provavelmente diferentes dos previstos e as variações poderão ser materialmente relevantes”.

III. ANÁLISE NA ESPECIALIDADE

8. Contribuições para a ADSE

Desde maio de 2014 que as entidades empregadoras deixaram de contribuir para a ADSE. No entanto, existem dívidas anteriores a essa data que continuam a ser cobradas, o que determina valores de receita nesta rubrica, que tenderão para zero ao longo do tempo. Para 2027 está prevista receita de 40 mil euros, valor igual à previsão de 2026.

9. Receita de rendimentos de propriedade

Prevê-se que o rendimento de aplicações financeiras no IGCP seja de 38,8M€ superior em 4,2M€ face à atual previsão para 2025.

10. Receitas com Descontos dos Beneficiários

Para o ano de 2027 é assumido que o crescimento líquido do universo de beneficiários é próximo de anos anteriores, na ordem dos 1,75% e que a receita resultante dos descontos cresce 4,27%, considerando o englobamento do aumento dos salários e progressões na carreira esperadas até 2027.

11. Beneficiários isentos de descontos

Desde a Lei nº 82/2023, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento de Estado para 2024), que se encontra estipulado o valor máximo anual a ser ressarcido à ADSE, por conta das dotações equivalentes aos descontos que seriam devidos pelos beneficiários isentos. A previsão desta receita para o ano de 2027 é de 11 M€ por conta dos Isentos – Política Social, ao qual acresce o montante relativo a 2026, cujo recebimento se prevê ocorrer em 2027, perfazendo um total de 21 M€ inscrito na proposta de OE2027.

12. Reembolsos

Encontra-se prevista para o ano de 2027 uma receita de 4,2 mil € que provêm essencialmente de cuidados de saúde ainda não faturados anteriores a 2024, assim como a verba referente a

recuperação de dívidas em curso (transitou para a ADSE, a partir de 1 de janeiro de 2024 a responsabilidade financeira do pagamento dos reembolsos relativos às autarquias locais).

Relativamente às notas de reembolso emitidas ao abrigo das capitações provenientes das entidades do Ensino Particular e Cooperativo, informa a ADSE que se encontram inscritos e com direitos na ordem dos 1.184 beneficiários (titulares e familiares), sendo esperada uma receita para o ano de 2027, na ordem dos 0,72 mil €.

13. Verificação médica da doença (juntas médicas e verificação domiciliária da doença)

Para 2027 foi considerado o montante de 3,5M€ tendo em conta o aumento exetável da realização das juntas médicas de 2,5%.

14. Despesas com Pessoal

A ADSE tem continuado a tentar preencher o mapa de pessoal (que se mantém com 279 postos de trabalho, dos quais estavam preenchidos em março de 2026, apenas 174), através do recrutamento por mobilidade e procedimento concursal comum.

Em 2027 a ADSE estima recrutar: 15 postos de trabalho por recurso ao mecanismo da mobilidade interna; 15 postos de trabalho por recurso ao procedimento concursal comum.

Com estes pressupostos as despesas com pessoal apresentam uma previsão de crescimento de 7,5% face ao OE 26.

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

O valor previsto para a despesa com o RC no OE 27 é no valor de 728,4M€ (compara com 570,3M€ no OE 26), mantendo-se a tendência de crescimento da despesa no financiamento de cuidados de saúde.

Refere a ADSE nos documentos apresentados que os grandes prestadores tem tido um comportamento de retirada seletiva de cuidados de saúde das convenções, forçando à sua realização em RL, traduzindo-se num aumento dos encargos com os cuidados de saúde suportados pelos beneficiários, o que evidência a necessidade de revisão da tabela do RL.

Desta forma, em 2027, considerando a taxa de inflação e a necessidade de ajustamentos de preços de Medicamentos e Dispositivos Médicos, prevê a ADSE um crescimento de 13,7%, na despesa com o RC, orçamentando-se, para o efeito, o valor de 728,4M€.

No que se refere ao RL, a ADSE informa que considerou o impacto da inflação e o crescimento da procura de cuidados de saúde neste regime. Estima um incremento de despesa em 16,3M€, que acresce ao valor de 211,8M€ estimado para a execução de 2026 em RL, totalizando 228,1M€ em 2027, o que representa um aumento de 7,7% face à execução prevista de 2026.

Nos serviços de apoio à atividade da ADSE, para além da contratação de serviços de consultadoria médica e de juntas médicas, a ADSE destaca a manutenção da contratação de horas de recolha e codificação no âmbito do RL, dada a incerteza associada à concretização das contratações previstas no Mapa de Pessoal.

16. Aquisição de Bens de Capital

A despesa com a continuação dos contratos de manutenção e reforço do desenvolvimento de software bem como com o reforço da evolução tecnológica quer ao nível dos sistemas operativos quer dos sistemas de comunicação com os beneficiários e os prestadores, é estimada em 3,1M€.

17. Outras despesas correntes

Importa ainda clarificar o conteúdo desta rubrica, dado o seu peso relativo no conjunto da despesa, cuja previsão para 2027 é de 7,4M€.

Em termos de Resultado Líquido do período 2027, a ADSE estima um resultado líquido positivo de +48,6 M€ face a uma estimativa de resultado líquido de 2026 de 105,5 M€, sendo a redução do resultado líquido explicada, essencialmente, com o aumento da despesa com o RC e RL.

IV. PARECER

O CGS considera globalmente positivo o Orçamento para 2027, e salienta as questões mais relevantes:

1. Considera-se a necessidade de continuar a melhorar os cuidados de saúde dos beneficiários, quer na sua disponibilidade através do RC quer melhorando a tabela do RL, procurando também reverter o comportamento dos prestadores e respetivo impacto negativo nas contas da ADSE (ver ponto 15).
2. O CGS dá relevo aos esforços de combate à fraude e à corrupção, bem como ao consumo desviante e abusivo, reforçando a importância de continuarem os esforços para a recuperação da dívida dos grandes grupos prestadores de serviços de saúde através da regularização da faturação em excesso.
3. A acentuada variação decrescente da previsão de saldo de caixa, considera o CGS que merece um acompanhamento trimestral pelo CGS da ADSE, devendo para o efeito o CD disponibilizar a necessária informação.
4. O CGS considera que deve ser concluído definitivamente o processo de reembolso das dívidas anteriores a maio de 2014 das entidades empregadoras, referidas na memória descritiva, e que deve ser disponibilizada informação ao CGS sobre as dívidas em causa, com a maior brevidade possível.
5. Relativamente às dívidas constantes da *“Declaração de recebimentos em atraso existentes em 31/12/2025”*, às dívidas de faturação dos prestadores da rede convencionada e à dívida do SNS, deve ser disponibilizada informação ao CGS, com a maior brevidade possível.
6. Neste contexto, considera o CGS que importa dar continuidade ao estudo e contínua análise da sustentabilidade da ADSE, pelo que reforça a importância de ser concluído e disponibilizado o estudo em curso no PlanAPP, solicitando-se ao Conselho Diretivo que articule com o PlanAPP a disponibilização do referido estudo com brevidade.
7. O CGS recomenda à tutela o preenchimento urgente do mapa de pessoal da ADSE, com a reposição dos trabalhadores em falta, em especial nas áreas de deteção de fraude, desperdício e abuso e de auditoria, de modo a garantir uma resposta adequada, atempada e eficaz às irregularidades identificadas diminuindo a contratação de horas a entidades externas e servindo melhor os beneficiários.

8. Relativamente ao mapa de pessoal da ADSE, o CGS entende ser necessário adequar o perfil dos novos recursos às atuais necessidades e funções da responsabilidade da ADSE, cada vez mais exigentes, dotando a ADSE de trabalhadores mais qualificados.
9. O Plano de Atividades 2027 e o Plano Estratégico para 2027-2029 são instrumentos de gestão muito importantes que deverão ser apresentados ao CGS com a maior brevidade possível.

O Parecer foi aprovado na generalidade e na especialidade com 11 votos a favor e 1 contra.

Lisboa, 30 de julho de 2026