

Parecer N.º 2/2017

**NOVO REGIME DE BENEFÍCIOS DA ADSE**

**(Projeto de DL que visa substituir o DL nº 118/83, de 25 fevereiro)**

**I – A ADSE como parte das relações laborais do Estado com os seus trabalhadores**

Do ponto de vista da sua história, a ADSE foi criada em abril de 1963 como *“Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado”*, através do Decreto-Lei nº 45002, e a sua sigla, que continua em uso apesar das mudanças que foi sofrendo, vem exatamente daí.

A ADSE nasce como uma primeira cobertura de saúde para os funcionários públicos, representando ao mesmo tempo o papel de complemento salarial. Aliás, só em 1979 foi criado o primeiro desconto de 0,5% a aplicar nos vencimentos dos funcionários e agentes da administração pública central, regional e local, ficando isentos os aposentados.

Independentemente das alterações que foi sofrendo, a ADSE foi sempre um organismo que fez, faz ainda, e deve continuar a fazer, parte das relações laborais do Estado com os seus trabalhadores. A própria comissão nomeada pelo atual governo para a *“Reforma da ADSE”*, salienta no seu relatório que: *“na apreciação do papel da ADSE, [...] considera, maioritariamente, que a revisão do modelo institucional, estatutário e financeiro da ADSE tem de ser enquadrado como sendo parte das relações laborais do Estado com os seus trabalhadores, e não como um problema de organização do sistema de saúde português”*.

O próprio Tribunal de Contas, no seu Relatório de Auditoria n.º 12/2015 – 2.ª Secção, defende a autonomia administrativa-financeira da ADSE, a sua manutenção na Administração Pública e a participação dos quotizados na sua governação.

Deste modo, a ADSE, cuja matriz assenta no apoio na doença aos trabalhadores e aposentados da Função Pública, assim como aos filhos destes (por um certo período e em condições bem definidas) e aos cônjuges sem rendimento e sem qualquer outro sistema complementar de saúde, deve continuar a basear-se na solidariedade interprofissional e intergeracional o que constitui, a par da sua ligação ao Estado como entidade patronal com responsabilidades sociais indiscutíveis perante os seus trabalhadores, a sua matriz mais profunda.

Outrossim, qualquer alargamento deve ser faseado, bem estudados os seus efeitos na sustentabilidade da ADSE e respeitar esta matriz.

### II – Envolventes

O Projeto de Decreto-Lei sobre o Regime de benefícios da ADSE apresentado ao Conselho Geral e de Supervisão para emissão de parecer introduz alterações profundas quer no Regime de benefícios quer nas características do próprio sistema da ADSE, acarretando riscos elevados para este serviço complementar de saúde, cujo impacto, devia ser, na opinião do CGS, previamente estudado e debatido em profundidade para evitar que se caminhe para uma decisão cega, com consequências imprevisíveis para o futuro da ADSE e para a sua sustentabilidade.

No período que antecedeu a tomada de posse dos membros eleitos para o Conselho Geral e de Supervisão, o Conselho Diretivo da ADSE, a pedido de vários membros deste recém-constituído Conselho, disponibilizou um estudo elaborado pela *Towers Watson* com a designação “*ADSE- Sustentabilidade e Alargamento do sistema – 4 de Dezembro de 2015*” no qual utilizou um conjunto de pressupostos teóricos – tábuas de mortalidade, idade de acesso à aposentação, populações imaginadas e não reais, etc., – não baseados na realidade. O estudo foi considerado pela generalidade dos membros do CGS como insuficiente e inadequado para a tomada de qualquer decisão.

A informação disponibilizada até à presente data pelo Conselho Diretivo da ADSE não permite uma análise criteriosa das eventuais consequências de um possível alargamento na sustentabilidade da ADSE pelo que o Conselho Geral e de Supervisão não se encontra capaz de emitir um parecer fundamentado sobre o projeto de Decreto-lei apresentado.

A título exemplificativo refira-se que não foi fundamentado pelo Conselho Diretivo o número de novos potenciais aderentes, quer em termos totais quer por tipo de novos beneficiários, designadamente:

- Trabalhadores com contrato individual de trabalho (CIT) celebrado com entidades empregadoras públicas;
- Trabalhadores com contrato a prazo (com mais de um ano) com entidades empregadoras públicas;
- Trabalhadores de empresas públicas (incluindo as autoridades de supervisão) ou do setor empresarial do Estado e ainda de entidades do setor social (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Cruz Vermelha Portuguesa e outras);
- Trabalhadores em funções públicas, mas que, por deficiente informação da respetiva entidade patronal, não puderam aderir em tempo oportuno à ADSE (renúncias tácitas);
- Trabalhadores que renunciaram expressamente à sua condição de beneficiário da ADSE desde 2014;
- Cônjuges de atuais beneficiários titulares, bem como dos novos beneficiários;
- Número de descendentes e de ascendentes.

O Conselho Diretivo considerou igualmente taxas de adesão à ADSE distintas dentro destes universos, sem, no entanto, sustentar os critérios que permitiram chegar a estas taxas, e optando por considerar o cenário mais otimista para a determinação do impacto do alargamento.

De igual modo, para calcular o impacto económico e financeiro do alargamento na sustentabilidade da ADSE a curto, medio e longo prazo, os vencimentos considerados pelo Conselho Diretivo

basearam-se num vencimento médio para cada tipologia de beneficiário associado, tendo posteriormente sido utilizado um beneficiário padrão para efetuar os cálculos de receita e despesa para estes universos de beneficiários e não os dados do universo real, que não são conhecidos.

É evidente a ausência de estudos credíveis e fundamentados, sendo também impossível, nestas condições, o CGS dar um parecer responsável sobre o diploma sem conseguir prever, com o mínimo de rigor, as consequências para a ADSE em termos económicos, financeiros e de sustentabilidade das alterações aí previstas.

### III – A mudança de paradigma

O projeto de Decreto-lei propõe o alargamento da ADSE aos trabalhadores de entidades públicas com Contrato Individual de Trabalho por tempo indeterminado, ou a prazo, mas cuja relação contratual com a mesma entidade dure há mais de um ano. É um alargamento que nos parece enquadrado na matriz da ADSE pelo que as condições para a sua consecução devem ser propostas pelo Conselho Diretivo a fim do CGS poder proceder à sua análise e emitir o correspondente parecer. Alertamos para o facto de, na opinião do CGS, este e qualquer alargamento dever ser objeto de avaliação em matéria de impacto para a ADSE quer previamente (no sentido previsto no ponto 5 das conclusões) quer posteriormente à sua implementação.

Para além disto, o projeto de Decreto-Lei do governo, apresentado pelo Conselho Diretivo da ADSE, propõe a criação de uma nova categoria de beneficiários, designados por “Beneficiários Associados”, que incluiria:

- Conjugues não separados judicialmente, sobreviventes ou que vivam com os beneficiários titulares em união de facto (quando abrangidos, em resultado do exercício de atividade remunerada ou tributável, por qualquer regime de segurança social de inscrição obrigatória);
- Descendentes maiores ou equiparados, em determinadas situações;

- Ascendentes que coabitam com os beneficiários, desde que preenchidos determinados requisitos.

Atualmente, as duas primeiras categorias não tinham direito a beneficiar da ADSE, salvo os sobreviventes.

Quanto aos ascendentes, desde que nas condições previstas no nº 1 do artigo 10º do DL nº 118/83, de 25 fevereiro, pertenciam à categoria de beneficiários familiares.

Os beneficiários associados pagariam mensalmente um valor fixo (*não uma percentagem sobre o seu rendimento*), à semelhança do que acontece com um seguro de saúde, que apenas variaria com a dimensão do seu rendimento. E aqui, independentemente da razoabilidade ou não de se poder considerar este universo (mal definido e mal estudado) como uma possibilidade de alargamento futuro, o que é proposto em termos da sua inserção viola claramente a matriz da ADSE anteriormente definida.

Propõe também que tenham direito à ADSE como beneficiários titulares, os titulares de órgãos de soberania, o pessoal que integra os gabinetes, os titulares de cargos públicos e os gestores públicos, bem como os titulares de subvenções mensais vitalícias o que, mais uma vez, extravasa a matriz da ADSE, pelo que será uma matéria necessariamente objeto de avaliação prévia, devidamente quantificada e justificada em proposta a apresentar pelo Conselho Diretivo.

Todas estas matérias contidas na proposta de regime de benefícios da ADSE terão certamente um forte impacto na sustentabilidade futura desta entidade, o que reforça ainda mais a necessidade de serem estudadas e aprofundadas, e altera radicalmente as suas características atuais (*deixando de basear-se na solidariedade interprofissional e intergeracional, e de ser apenas para os trabalhadores e aposentados da Função Pública*).

As propostas apresentadas, não confirmadas em quaisquer estudos suficientemente sustentados sobre o número, idades e rendimentos dos futuros beneficiários, não dão qualquer segurança, não sendo possível fazer qualquer previsão consistente sobre o seu impacto na sustentabilidade futura da ADSE, pelo que o CGS considera só se poder pronunciar na presença desses estudos.

## **IV- Conclusões**

Por todo o exposto, não estão criadas as condições para que o CGS emita um parecer favorável sobre o projeto de diploma apresentado, e por isso não se pronuncia sobre o seu articulado.

É assim o Conselho Geral e de Supervisão de parecer que:

- 1) O Conselho Diretivo deverá apresentar ao CGS uma proposta que crie condições para que os trabalhadores permanentes da Administração Central, Regional e Local, nomeadamente os Hospitais Públicos Empresariais com Contrato Individual de Trabalho (CIT), que neste momento não têm direito de acesso à ADSE, bem como aqueles que anularam a sua inscrição, mas que agora estão interessados em ser reintegrados, e também aqueles que tendo direito a inscrever-se não o fizeram no prazo estabelecido, possam rapidamente ter acesso a ser beneficiários de pleno direito da ADSE;
- 2) O Conselho Diretivo, posteriormente e numa 2ª fase, mande elaborar um estudo fundamentado e credível relativamente a outros grupos que, respeitando a matriz, a sustentabilidade da ADSE e a equidade, permita tomar decisões sobre outros eventuais alargamentos;
- 3) O Conselho Diretivo deve avançar internamente com os referidos estudos (há membros do próprio CGS, com experiência nesse campo, que já ofereceram os seus préstimos), sem prejuízo de se encomendar complementarmente um estudo externo independente, mas rejeitando sempre a participação direta ou indireta, incluindo financeira, de entidades que têm conflitos de interesses com a ADSE;
- 4) O Conselho Diretivo deverá apresentar uma proposta ao CGS com as alterações cirúrgicas necessárias ao DL nº 118/83, de 25 de fevereiro, de molde a permitir encontrar soluções mais rápidas, para outros problemas que têm sido identificados pelo CGS, nomeadamente no que diz respeito às Autarquias e às Regiões Autónomas;
- 5) O Conselho Diretivo faça sempre acompanhar as suas propostas, nomeadamente as referidas nos pontos 1 e 4, da necessária fundamentação e impacto financeiro enquadradores dos objetivos e consequências para a estabilidade da ADSE da sua eventual aprovação.

**Aprovado por unanimidade na reunião do CGS de 22 de novembro de 2017.**