



REGIME DE BENEFÍCIOS DO SISTEMA DE SAÚDE ADSE

PARECER DA ASSOCIAÇÃO 30 DE JULHO

A Associação 30 de Julho apreciou o projecto de Regime de Benefícios do Sistema de Saúde ADSE (Regime de Benefícios), bem como o projecto de decreto-lei que o aprova.

O projecto de Regime consiste, fundamentalmente, na revisão, com algumas importantes inovações, do disposto no actual Regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro. A nossa apreciação incide em todo o novo regime e não apenas nas suas inovações.

Os projectos em causa suscitam-nos várias questões de fundo, outras de especialidade e, ainda, outras de natureza técnico-jurídica.

Apresentamos de seguida os nossos comentários sobre as questões de fundo e de especialidade e manifestamos o nosso interesse e disponibilidade para participar em reuniões de trabalho técnico tendo em vista contribuir para a melhoria dos diplomas.

I. APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

O Regime de Benefícios constitui a espinha dorsal de todo o Sistema de Saúde ADSE, carecendo, por isso, de ser suportado em estudos técnicos credíveis que permitam fundamentar as alterações de fundo preconizadas pelos projectos em apreço.

Algumas dessas alterações, porém, descaracterizam a ADSE de uma forma tão profunda que têm a nossa clara e absoluta rejeição. De facto, o paradigma da ADSE é substancialmente alterado com:

- a abertura da possibilidade de os trabalhadores de entidades privadas virem a ser beneficiários da ADSE, o que a retira do “quadro das relações laborais entre o Estado e os seus trabalhadores”, afastando-a do seu actual carácter

de sistema de protecção da saúde dos trabalhadores da Administração Pública e iniciando o percurso para a transformar em mais uma seguradora de âmbito geral;

- a abertura da possibilidade de a ADSE poder vir a adquirir participação, total ou parcial, em entidades privadas e de assumir a prestação directa de cuidados de saúde, o que transforma a natureza da ADSE de entidade apenas financiadora de cuidados de saúde para entidade também prestadora directa de serviços.

Outras alterações, como o alargamento do universo de beneficiários e a criação da figura de beneficiário associado podem provocar riscos sérios para a sustentabilidade do sistema e implicar o agravamento das condições de acesso aos benefícios ou o aumento da taxa de desconto suportado pelos beneficiários, sendo absolutamente necessário que sejam devidamente fundamentadas.

Este documento é determinante para o futuro da ADSE. O seu carácter estruturante, a alteração da natureza jurídica da ADSE entretanto ocorrida e o facto de os Beneficiários serem os únicos financiadores do sistema impõem que o projecto em causa seja objecto de uma análise profunda e amplamente participada.

Não são conhecidos estudos de impacto das alterações propostas no que toca à indispensável sustentabilidade futura do sistema e, em nosso entender, as decisões estratégicas sobre o desenvolvimento da ADSE, com impacto na sua sustentabilidade, devem ser objecto de rigorosos estudos de viabilidade sólidos e fiáveis.

Nestas circunstâncias, a Associação 30 de Julho entende que os projectos em apreço não devem ser aprovados.

II. APRECIACÃO NA ESPECIALIDADE

1. **Inscrição, Opção de Inscrição, Reinscrição e novas Inscrições – prazos**
– art.º 7.º, 9.º, n. 1 e 2 do projecto de decreto-lei e art.º 12.º, n.º 1 do Regime de Benefícios

Não se encontra razão para que os prazos para aqueles actos sejam diferentes, respectivamente, de doze meses, 120 dias, 120 dias e seis meses.

Também não se percebe o fundamento para punir com a caducidade do direito o não cumprimento daqueles prazos, podendo a consequência do seu incumprimento ser a fixação de um período de carência para o exercício de direitos, eventualmente progressivo em função do tempo decorrido entre o termo do prazo e a efectiva inscrição.

Por outro lado, foi acrescentado um novo n.º 2 ao projecto de decreto-lei impondo como condição para a reinscrição dos que hajam renunciado à inscrição “o pagamento de 25% do valor dos descontos que seriam devidos desde a data da renúncia”.

Parece ser uma condição demasiado pesada e imposta com o objectivo de restringir as reinscrições, não se percebendo a sua razão de ser.

2. **Isonção de desconto** – 8.º do decreto-lei e art.º 46 do Regime de Benefícios

O art.º 47.º do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro, na sua redacção actual, dispõe que as pensões de aposentação e reforma dos beneficiários titulares só estão sujeitas a desconto quando o seu montante for superior à Retribuição Mínima Mensal Garantida.

Uma vez que esta norma não é excepcionada da revogação daquele diploma e visto que a redacção proposta para o correspondente artigo do Regime (art. 46.º, n.º 1) não contempla aquela condição, as pensões inferiores à RMMG passam a estar sujeitas a desconto.

Este entendimento é confirmado pelo disposto no n.º 2 do art.º 8.º do projecto de decreto-lei na medida em que mantém a isenção de desconto apenas para os actuais beneficiários aposentados e reformados que dela já beneficiem e enquanto mantiverem as condições previstas no citado DL 118/83.

Não se questionando a opção de extinguir a isenção de desconto, entende-se que a ADSE deve ser compensada pelas isenções que se mantêm por opção do legislador através de uma contribuição do Estado correspondente ao valor daquelas isenções.

3. **Receitas** – art.º 11.º do projecto de decreto-lei

Este artigo reporta-se apenas às receitas provenientes da regularização das dívidas de entidades empregadoras para com a ADSE.

Nada há a objectar ao teor do artigo, mas importa conhecer quais são as entidades devedoras, qual o valor e duração da dívida, quais as diligências já efectuadas pela ADSE e quais os prazos marcados para a sua regularização.

4. **Âmbito objectivo e subjectivo** – art.º 2.º, n.º 1, n.º 2 e art.º 4.º, n.º 1, e) e n.º 2) do Regime de Benefícios

No art.º 2.º, n.º 1, prevê-se que podem ser beneficiários da ADSE os trabalhadores:

- a) dos serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado, da administração regional e autárquica;
- b) das empresas integradas nos setores empresariais do Estado, da administração regional e da administração autárquica;
- c) das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo;
- d) das fundações públicas e das associações públicas;
- e) dos estabelecimentos de ensino, com a categoria de pessoal docente, abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 321/88, de 22 de setembro;
- f) de outras entidades com as quais a ADSE, I.P., celebre acordos específicos para a atribuição de benefícios.

E no n.º 2 que também podem ser beneficiários:

- a) os reformados e aposentados que sejam beneficiários titulares à data da sua aposentação ou reforma;

- b) os titulares dos órgãos de soberania e os membros dos respetivos gabinetes;
- c) os titulares de cargos públicos e os gestores públicos;
- d) os titulares de subvenções mensais vitalícias.

No art.º 4.º, n.º 1, prevê-se que podem adquirir a qualidade de beneficiário titular:

- a) Os trabalhadores das entidades referidas nas alíneas a) a d) do n.º 1, do artigo 2.º, quando titulares de um vínculo de emprego público, de um contrato de trabalho por tempo indeterminado ou de um contrato de trabalho por tempo determinado em que a relação contratual com a mesma entidade empregadora já perdure há mais de um ano sem interrupções;
- b) Os titulares dos órgãos de soberania, o pessoal que integra os respetivos gabinetes, os titulares de cargos públicos e os gestores públicos;
- c) Os titulares de subvenções mensais vitalícias enquanto estiverem abrangidos pelas mesmas;
- d) Os trabalhadores dos estabelecimentos de ensino, com a categoria de pessoal docente, abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 321/88, de 22 de setembro;
- e) Os trabalhadores de outras entidades com as quais a ADSE, I.P., celebre acordos específicos para a atribuição de benefícios.

O alargamento do universo de beneficiários aos abrangidos pelas alíneas a negrito suscita as maiores dúvidas e grande apreensão.

Quais os estudos de suporte do alargamento proposto?

Quantos são os potenciais novos beneficiários previstos em cada uma das alíneas b) a d) do n.º 1 e b) a d) do n.º 2?

Quais são as entidades a que se refere a alínea e) e quantos são os potenciais envolvidos?

Os titulares dos órgãos de soberania, o pessoal que integra os respectivos gabinetes, os titulares de cargos públicos e os gestores públicos exercem funções que são, por natureza, temporárias. Podem, por isso, ocorrer situações em que o custo dos benefícios usufruídos seja superior (ou até muito superior) ao valor das contribuições para o sistema. Qual a razão para não se estabelecer nestes casos o mesmo requisito de exercício de funções há mais de um ano que se impõe na parte final da alínea a) do n.º 1 do art.º 4.º?

A situação de beneficiário cessa, necessariamente, com o termo do exercício de funções, por força do disposto no n.º 1 do art.º 18.º: “A qualidade de beneficiário perde-se quando deixam de se verificar os requisitos exigidos para a inscrição”. No entanto, não se verifica no caso dos mesmos potenciais beneficiários (alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º) o cuidado de reforçar esta ideia como se faz no caso das subvenções vitalícias (alínea c) do mesmo n.º 1 do art.º 4.º). Há alguma razão para a diferença de tratamento legislativo?

Todas as situações de alargamento acima referidas só poderão merecer o nosso eventual acordo se os estudos que as suportam demonstrarem claramente que as vantagens que apresenta para o sistema são maiores que os custos que acarretam.

No entanto, já não é para nós aceitável que qualquer pessoa, sem qualquer relação, directa ou indirecta, com a Administração Pública possa ser beneficiária da ADSE.

Por isso, não concordamos com o alargamento aos “trabalhadores de outras entidades com as quais a ADSE celebre acordos específicos para a atribuição de benefícios, uma vez que, presumimos, que se trate exclusivamente de entidades de natureza privada.

5. **Beneficiários titulares** – art.º 4.º, n.º 3, art.º 5.º n.º 2, c) e art.º 9.º, n.º 2, b) do Regime de Benefícios

Discordamos da opção, constante destes artigos, de impedir a inscrição como beneficiário da ADSE de quem não se encontre abrangido por outro sistema de protecção da saúde integrado na Administração Pública apesar de reunir as condições para o fazer.

De facto, o mero preenchimento dos requisitos para pertencer a outro sistema de protecção na saúde não pode impedir a inscrição na ADSE, sob pena de o interessado poder não ficar abrangido por qualquer deles. Assim seria, certamente, se o outro sistema tivesse norma idêntica.

O que importa é impedir a inscrição simultânea em dois, ou mais, sistemas.

6. **Beneficiários associados** – art.º 3.º, n.º 2, c), 7, n.º 3, art.º 9.º e art.º 47.º do Regime de Benefícios

A criação deste novo tipo de beneficiários suscita muitas dúvidas que só poderão ser dissipadas se forem divulgados os estudos que a justificam e demonstrem que as vantagens para a ADSE são maiores que os custos que implica.

Podem ser beneficiários associados os familiares que não possam adquirir a qualidade de beneficiário por se encontrarem abrangidos por qualquer regime de segurança social de inscrição obrigatória em resultado do exercício de actividade remunerada, ou por terem rendimentos, ou se encontrarem inscritos na Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, com algumas restrições:

- Ter mais de 60 anos;
- Estar inscrito como beneficiário titular ou familiar na ADSE ou ter condições para inscrição;
- Estar inscrito em qualquer outro sistema de protecção da saúde integrado na Administração Pública ou ter condições para inscrição.

Qual a razão para impor um limite de idade e porquê 60 anos? Quais as vantagens e custos para a ADSE desta opção?

Qual a razão para permitir a inscrição dos filhos maiores até aos 30 anos? E porquê esta idade e não outra? Quais as vantagens e custos para a ADSE desta opção?

Qual a razão para a imposição de condições de rendimento para os ascendentes poderem adquirir a qualidade de beneficiário associado, que não se colocam aos cônjuges nem aos descendentes. E porquê as percentagens concretas fixadas? Quais as vantagens e custos para a ADSE desta opção?

Qual a consequência quando o beneficiário associado não permanecer no sistema pelo período mínimo de três anos? Será objecto de decisão casuística e discricionária da ADSE? E será igual em todas as situações, designadamente em caso de renúncia do titular ou de falecimento do associado? Trata-se de mais uma matéria que carece de ponderação e reformulação, justificando-se a sua não aprovação imediata.

7. Opção por outro sistema de protecção da saúde – art. 14.º do Regime de Benefícios

O Regime de Benefícios do Sistema de Saúde da ADSE não pode criar regras que vinculem outros sistemas de saúde, como se faz na parte final do n.º 1 do art.º 14.º.

O sentido útil deste artigo parece ser o de impedir a inscrição simultânea em dois sistemas de saúde.

A solução para este problema pode ser alcançada com a eliminação do termo “extraordinário” na parte final do n.º 1 do art.º 14.º e no n.º 1, c) do art.º 18.º, penalizando-se assim a opção por outro sistema de saúde com a perda da qualidade de beneficiário da ADSE.

8. Manutenção da qualidade de beneficiário titular – art.º 16.º do Regime de Benefícios

Discorda-se da possibilidade prevista no n.º 1, c) deste artigo de manter como beneficiário titular quem deixa de ter qualquer relação com a AP, embora esta solução já esteja prevista no actual Regime. Não se vê qual a

razão desta medida e não se conhecem as suas vantagens e custos para a ADSE. Também se desconhece o número de actuais beneficiários nesta situação.

9. **Suspensão da qualidade de beneficiário** – art.º 17.º, n.º 1, c) do Regime de Benefícios

Discorda-se da penalização imposta ao beneficiário de suspensão desta sua qualidade por facto imputável à entidade empregadora, desde que ele prove que os descontos na sua remuneração foram efectivamente feitos.

10. **Perda da qualidade de beneficiário titular** – art.º 18.º, n.º 2 do Regime de Benefícios

Esta norma impõe ao beneficiário titular a sanção de perda da qualidade de beneficiário quando o próprio, os seus familiares ou equiparados ou associados, comprovadamente, através de condutas fraudulentas ou em violação das obrigações consignadas no regime, usufruírem indevidamente de quaisquer benefícios.

Parece ser um regime indevido quando não se verificar qualquer responsabilidade do titular pelos actos praticados pelos beneficiários integrados no seu agregado.

Parece mais razoável prever a perda da qualidade de beneficiário – titular, familiar ou associado – àqueles que tenham usufruído indevidamente de quaisquer benefícios e àqueles que tenham tido participação ou conhecimento dos actos que os tenham originado.

11. **Direitos dos beneficiários** – art.º 23.º, n.º 3 do Regime de Benefícios e **Plano de Benefícios II** – Anexo

Não se encontra razão para que os beneficiários associados, a existirem, tenham um estatuto diverso e com maiores custos com os seus cuidados de saúde do que os restantes beneficiários, o que os tornaria “beneficiários de 2.ª categoria”.

12. Sanções – art.º 25.º, n.º 2 e 3 do Regime de Benefícios

Estas normas estão redigidas de uma forma demasiado vaga que não se coaduna com a natureza da matéria tratada: regime sancionatório.

Não é correcto que a medida da suspensão de direitos possa ser definida, sem qualquer critério prévio, entre 3 meses e 5 anos e que a perda definitiva de inscrição seja aplicável em casos apenas qualificados de “especial gravidade”.

Impõe-se, assim, um esforço de tipificação das infracções e das correspondentes sanções.

13. Prestação directa de cuidados de saúde – art.º 26, n.º 1, 31, n.º 1, a) e 35.º, n.º 1 do Regime de Benefícios

Muito embora a opção de transformar a ADSE num organismo também prestador de cuidados de saúde ter sido consagrada no art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 7/2017, de 9 e Janeiro, o disposto nos artigos mencionados suscita as maiores dúvidas e reservas à Associação 30 de Julho que mantém a sua posição de princípio – “Defender a manutenção da natureza da ADSE, rejeitando a realização de “negócios” ou a adopção de medidas que visem a sua transformação numa entidade prestadora de cuidados de saúde”.

Assim sendo, exige-se que a ADSE divulgue os estudos que fundamentam esta opção, bem como as perspectivas que tem em matéria de aquisição ou criação de estabelecimentos de saúde.

Impõe-se também que se esclareça o que se entende por “estabelecimentos equiparados”.

Impõe-se, ainda, que se esclareça se é ou não aplicável o regime de comparticipação nas despesas tidas pelo beneficiário que utilize os serviços de “entidades próprias ou equiparadas” da ADSE.

A Associação 30 de Julho mantém-se atenta a todos os desenvolvimentos que se verifiquem nesta área, exigindo toda a informação que exista ou

venha a existir sobre os eventuais negócios que a ADSE pretenda vir a realizar.

14. Terapêuticas não convencionais – art.º 28, n.º 1, e) do Regime de Benefícios

Entende-se que os cuidados de saúde prestados com recurso a terapêuticas não convencionais, desde que observem os termos legal e regulamentarmente definidos, devem poder ser comparticipados pela ADSE.

15. Cirurgia Plástica e Reconstructiva – art.º 28, n.º 1, f) do Regime de Benefícios

Os cuidados de saúde no âmbito da cirurgia plástica e reconstructiva, desde que não tenham natureza essencialmente estética, devem ser comparticipados. A excepção prevista na parte final parece não ser suficientemente abrangente.

Trata-se de matéria que carece de reponderação e fundamentação.

16. Tipologia dos cuidados de saúde e montante dos benefícios – art.º 29, n.º 1, 5 e 6 do Regime de Benefícios

Na presente versão deste projecto foi retirada a referência à necessidade de emissão de parecer do CGS sobre as deliberações do Conselho relativas a estas matérias.

Discorda-se, de forma clara, da solução agora proposta, devendo o CGS ser ouvido sobre estas matérias.

17. Período de carência – art.º 33.º, n.º 1 do Regime de Benefícios

A eventual decisão da ADSE de sujeição do início de fruição dos benefícios ao estabelecimento de um período de carência só poderá ter por base critérios gerais e abstractos sobre os quais deve ser ouvido o Conselho Geral e de Supervisão.

18. **Requisitos e conteúdo essencial dos acordos e Protocolos de colaboração** – art.º 36.º e art.º 38.º do Regime de Benefícios

As matérias tratadas nestes artigos revestem-se de particular relevância para o funcionamento da ADSE pelo que se considera que devem ser objecto de parecer do Conselho Geral e de Supervisão.

19. **Prazo de entrega de documentos** – art.º 42.º, n.º 2 do Regime de Benefícios

Este número limita a 4 meses o prazo de entrega de documentos de despesa por parte dos beneficiários. Qual a razão para a redução em 2 meses do prazo actualmente fixado de 6 meses.

20. **Descontos** – art.º 45.º e 46.º, n. 2 do Regime de Benefícios

Embora não seja inovação deste projecto, manifestamos a nossa discordância de princípio com a incidência de desconto sobre o subsídio de Natal e o 14.º mês, uma vez que só é possível necessitar de cuidado de saúde, no máximo, durante 12 meses no ano. A manutenção desta norma exige uma clara fundamentação quanto aos impactos financeiros da sua eliminação.

Consideramos, também, que é de ponderar a redução dos descontos com estudos de sustentabilidade do sistema e tendo em conta a melhoria das participações sobretudo nas grandes despesas bem como o aumento do esforço de alargamento a mais médicos da rede convencionada.

21. **Descontos dos beneficiários associados** – art.º 47.º do Regime de Benefícios

O art.º 47.º estabelece o montante da contribuição devida pelos beneficiários associados, em função da idade e do escalão de rendimentos do agregado familiar, sendo fundamental conhecer os estudos que fundamentam esta proposta.

Discorda-se, por princípio, da possibilidade de os beneficiários associados terem uma contribuição inferior ao desconto a que estão sujeitos os beneficiários titulares.

Na verdade, num casal em que ambos os cônjuges sejam beneficiários da ADSE cada um deles desconta 3,5% sobre a sua remuneração ou pensão, não fazendo sentido que o beneficiário associado pague menos.

A haver beneficiários associados, sugere-se que, em nome do princípio da igualdade, estes descontem 3,5% sobre a sua remuneração ou, não auferindo remuneração, o titular pague 3,5% sobre o valor da Remuneração Mínima Mensal, independentemente da idade do associado e escalão de rendimentos do agregado familiar.

Discorda-se também da criação de um valor limite para os descontos relativos aos beneficiários associados e, não se percebe qual a razão subjacente ao valor fixado. A haver valor limite ele devia aplicar-se aos descontos de todos os beneficiários e não apenas aos descontos dos associados.

22. Normas repetidas

As normas constantes do n.º 6 do art.º 18.º e do n.º 4 do art.º 22.º, bem como as do n.º 3 do art.º 27.º e do n.º 2 do art.º 30 estão repetidas.

Sugere-se a eliminação do n.º 6 do art.º 18.º e do n.º 3 do art.º 27.º.

III. CONCLUSÃO

Em conclusão, entendemos que os projectos não estão em condições de merecer parecer favorável por carecerem de:

- estudos credíveis e tecnicamente fundamentados que permitam tomar uma posição consciente e responsável;
- ampla divulgação e discussão aberta a todos os beneficiários;
- profunda reponderação, com particular enfoque nas matérias que reputamos de mais importantes - alargamento do universo de beneficiários, criação da categoria de beneficiário associado e respectivos descontos, prestação directa de cuidados de saúde e elenco de matérias sujeitas a parecer do Conselho Geral e de Supervisão;
- reformulação conforme exposto na apreciação na especialidade.



Considerando que os projectos não estão em condições de ter parecer favorável e, sem prejuízo das conclusões expostas, entendemos que, em alternativa à sua apressada e mal discutida aprovação, deve optar-se por uma alteração pontual ao regime de benefícios consagrando as matérias que reúnam consenso, como, por exemplo, o alargamento do direito à ADSE aos trabalhadores em funções públicas com contratos individuais de trabalho e/ou em entidades do sector empresarial do estado (Hospitais EPE, etc.).

Reiteramos o nosso interesse e disponibilidade para participar em reuniões de trabalho técnico tendo em vista contribuir para a melhoria dos diplomas.

Associação 30 de Julho

Lisboa, aos 29.10.2017