

ALGUNS CONTRIBUTOS VISANDO A MELHORIA DO PROJETO DE DECRETO-LEI DO GOVERNO SOBRE A ADSE QUE ESTÁ EM DISCUSSÃO PÚBLICA

O governo colocou em discussão pública, através da Separata do Boletim do Trabalho e Emprego, nº 5 de 7 de Novembro 2016, a qual está disponível em http://bte.gep.msess.gov.pt/sep_consulta_n_anteriores.php para quem quiser analisar e dar o seu contributo um projeto de decreto-lei que visa substituir a atual Direção Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas (ADSE) por um Instituto Público de gestão participada (ADSE,IP). Este projeto de decreto-lei está em discussão durante 20 dias a contar da data da sua publicação, portanto quem quiser dar o seu contributo/opinião pode fazê-lo até ao dia 27 de Novembro de 2016

Em primeiro lugar, interessa referir que, a nosso ver, é positivo que o governo tenha abandonado a intenção de transformar a ADSE numa mutua, o que determinaria que ela fosse rapidamente capturada por um grupo de interesses minoritário que depois utilizaria a ADSE em seu proveito. A experiência de mutuas, nomeadamente de grande dimensão, em Portugal é elucidativa disso para quem as conheça. E o risco de tal acontecer era muito grande tendo em conta que a ADSE movimenta anualmente cerca de 600 milhões € (por isso gera grandes apetites) e que os grupos privados de saúde estão vitalmente interessados em a controlar porque é um importante instrumento de financiamento.

Manter a ADSE como existe atualmente – uma direção geral – e há ainda quem defenda tal posição é defender, objetivamente, que o governo faça, sem qualquer controlo dos trabalhadores e aposentados, o que quiser com o dinheiro das contribuições dos trabalhadores e dos aposentados da Função Pública, como acontece atualmente (*uma parte dos descontos é utilizado para fins que não beneficiam os seus titulares e as convenções de prestação de serviços de saúde assinadas pela ADSE beneficiam principalmente os grandes grupos privados de saúde como mostramos num estudo anterior nosso*). É subentender que os trabalhadores e aposentados da Função Pública não têm o direito nem a capacidade para controlar a aplicação dos mais de 520 milhões € que todos os anos são descontados nas suas remunerações e pensões. Para além disso, como o governo se recusava em mantê-la como uma direção geral, corria-se o risco da decisão do governo ser a entrega da sua gestão a um grupo segurador ou o controlo por um grupo de interesses privados.

A transformação da ADSE num Instituto Público de gestão participada tem a vantagem, por um lado, de não desresponsabilizar o governo da ADSE (*é preciso ter sempre presente que a ADSE faz parte do Estatuto laboral dos trabalhadores da Função como concluiu e reconheceu a própria comissão nomeada pelo ministro da Saúde*) e, por outro lado, de permitir que os representantes dos trabalhadores (*sindicatos da Função Pública e associações de aposentados, e ainda outros representantes eleitos diretamente pelos titulares ativos e aposentados da Função Pública*) fiscalizem a gestão da ADSE, o que nunca aconteceu.

MELHORAR O PROJETO DO GOVERNO SOBRE A ADSE

Sem a pretensão de ser exaustivo, e apresentar a única solução, mas apenas com o objetivo de chamar a atenção dos trabalhadores e dos aposentados da Função Pública para aspetos que, a nosso ver e pelas razões que indicamos, deviam ainda ser melhorados no projeto do governo, destacamos os seguintes pontos.

No preâmbulo do projeto de decreto-lei refere-se, por duas vezes, “*que uma alteração legislativa de modo a defender o interesse público passaria pela sua transformação em mútua*” e que “*com esta alteração da sua natureza jurídica pretende-se assim criar condições para que a ADSE,IP possa evoluir no futuro para uma associação de tipo mutualista*”. A nosso ver, estas referências sobre a evolução futura para uma mútua deviam ser eliminadas do projeto de decreto-lei por duas razões.

Em primeiro lugar, porque a experiência do mutualismo em Portugal tem mostrado que as mutuas com elevados numero de associados, não são a forma mais adequada de defender os interesses dos associados e, conseqüentemente o interesse público como é afirmado no preâmbulo. E isto porque elas rapidamente são capturadas por grupos organizados minoritários de interesses que, depois se eternizam no seu controlo, aproveitando-se destas associações em proveito próprio. A segunda razão porque devem ser eliminadas as referidas referências do preâmbulo do decreto-lei é que elas só podem

ser interpretadas como a intenção declarada de condicionar a decisão futura dos associados nesta matéria, o que não é aceitável.

Na alínea b), nº 2 do artº 3º do projeto de decreto-lei inclui-se na “Missão e atribuições” da ADSE “*controlar e fiscalizar as situações de doença*”. Esta alínea da ADSE devia ser eliminada, pois não cabe, a nosso ver, nas competências da ADSE o controlo e fiscalização da doença, e muito menos o seu pagamento. Este controlo e fiscalização é uma competência exclusiva do Estado. E mesmo que se disponha nos nº 3 e 4 do artº 16º que “*a prestação de serviços ao Estado é remunerada, nomeadamente a realização de juntas médicas por doença natural, de juntas médicas por acidentes em serviço ou a verificação domiciliária da doença*”, no entanto, o valor da remuneração é fixado em Portaria pelo governo, o que poderá determinar que uma parcela dos custos acabe por ser financiada com as contribuições dos trabalhadores e aposentados. Manter tais atribuições na ADSE é também fomentar a promiscuidade e dificultar uma gestão sustentável.

As subalíneas i) e ii) da alínea e) do nº 1 do artº 6º deviam ser eliminadas ficando apenas na e) o “princípio de sustentabilidade” como um dos princípios dos “Princípios de gestão”. E isto porque aquele princípio é suficiente e as duas subalíneas geram insegurança devido à acentuação exagerada da variabilidade de benefícios e contribuições.

O nº1 do artº 10º dispõe que o conselho diretivo é composto por um presidente e por dois vogais, e no nº2 do mesmo artigo dispõe-se que apenas um dos vogais é indicado pelo conselho geral e de supervisão onde estão os representantes dos titulares (*trabalhadores e aposentados da Função Pública*), ou seja, daqueles que financiam a ADSE. A nosso ver, para poder haver uma mais adequada representação dos titulares/ativos e dos titulares/aposentados da ADSE, o conselho geral e de supervisão devia indicar os dois vogais do conselho diretivo e não apenas um. Desta forma também seria fortalecido o controlo de quem financia a ADSE sobre a gestão desta.

A alínea a) do nº 2 do artº 14º do projeto do governo dispõe que os membros do conselho diretivo fazem parte do conselho geral de supervisão que tem a missão de controlar e fiscalizar o conselho diretivo. Assim, segundo o projeto do governo, o órgão que tem como missão fiscalizar e controlar teria no seu seio o órgão que é controlado, o que é absurdo. A experiência tem mostrado que, quando tal sucede (isso acontece no Montepio), o órgão controlado (aqui o conselho diretivo) captura rapidamente o órgão que deve fiscalizar e controlar (aqui o conselho geral e de supervisão) acabando este por ser um órgão submisso e não fazer qualquer fiscalização efetiva. Por esta razão, e porque é contrária à sua própria missão, os membros do conselho diretivo não devem ser membros do conselho geral de supervisão (o órgão fiscalizador), embora possam ser convidados a participar em reuniões quando o conselho geral e de supervisão achar que a sua presença é importante para o esclarecimento de qualquer matéria.

A alínea f) do nº2 do artº 14º do projeto do governo dispõe que um dos membros do conselho geral e de supervisão é “indicado pela associação mais representativa dos reformados e aposentados da administração pública”. Esta disposição devia ser alterada de forma a incluir dois membros indicados pelas duas associações mais representativas dos reformados e aposentados da administração. A razão é facto de existirem duas associações com atividades bem conhecidas – MURPI e Apre –, e não apenas uma, sendo até a primeira mais antiga. A não alteração leva à exclusão de uma delas o que me parece inaceitável.

O ponto 3 do artº 14º devia dispor claramente que o presidente do conselho de supervisão devia ser eleito pelos membros do conselho geral de supervisão. O projeto do governo diz que ele é indicado o que pode dar origem a interpretações contraditórias.

No ponto 4 do artº 14º, dispõe-se que o conselho geral e de supervisão deve dar o seu parecer sobre os objetivos estratégicos, plano de atividades e orçamento, relatório e contas anuais, e medidas do conselho diretivo para garantir a sustentabilidade, mas não se define as consequências desse parecer. Pensamos que seria mais correto que esse parecer tem de ser favorável para depois os referidos documentos chave poderem ser aprovados pelo governo, pois caso contrario esse parecer não teria qualquer efeito. Se o conselho geral

Contributos para a reflexão e debate sobre o projeto de decreto-lei do governo sobre a ADSE

de supervisão não desse o parecer favorável os referidos documentos deviam ser devolvidos ao conselho diretivo para os reformular. Desta forma reforçar-se-ia o controlo por parte dos representantes dos trabalhadores e aposentados.

A alínea c) do nº4 do artº 14º dispõe que o conselho geral de supervisão deve “emitir parecer, *quando solicitado*, sobre as matérias e atribuições da ADSE,IP, bem como quaisquer outros regulamentos, nomeadamente: i) Propostas do conselho diretivo sobre a gestão do património da ADSE; (ii) Propostas do conselho diretivo sobre a participação na criação de entidades de direito privado com ou sem fins lucrativos, bem como sobre a aquisição de participações em outras entidades”. Desta forma ficaria ao arbítrio do conselho diretivo submeter ou não tais matérias ao conselho geral de supervisão, o que reduziria significativa o poder de controlo deste conselho, dando um poder desmesurado ao conselho diretivo. E isto em matérias muito importantes que podem por em risco a própria ADSE, incluindo a sua sustentabilidade. Por isso, a alínea c) do nº4 do artº 14º devia ser alterada, passando a ter a seguinte redação: “Deve emitir sempre parecer sobre matérias e atribuições da ADSE,IP, bem como sobre quaisquer regulamentos, nomeadamente.....”

O ponto 5 do artº 14º devia ser reformulado de forma que ficasse disposto que os dois vogais do conselho diretivo devem ser indicados pelo conselho geral e de supervisão e não apenas um.

Um aspeto que devia ficar claro no artº 16 do projeto é que os saldos das contas anuais da ADSE (*excedentes, que são fundos não gastos mas financiados com os descontos dos trabalhadores e aposentados*) devem ser apenas utilizados em proveito dos beneficiários da ADSE, e que a sua gestão e rentabilidade é da competência da ADSE,IP, não sendo, por isso, necessário despacho do governo para poderem ser utilizados ou aplicados com objetivo de os rentabilizar (por ex. em títulos do tesouro com rentabilidade e fácil liquidez). Por essa razão no nº1 do artº 16º devia ser acrescentado uma disposição em que isso ficasse claro embora possa decorrer da autonomia financeira que tem o instituto.

O artº 17º do projeto do governo alarga o âmbito da ADSE a todos os trabalhadores da Função Pública incluindo os com contrato individual de trabalho (*é preciso tornar isto mais claro pois não está*) e também aos beneficiários familiares que passarão a contribuir.

O artº 20º trata do sigilo profissional, mas como há legislação específica sobre o sigilo profissional na Administração Pública, consideramos desnecessário a sua inclusão no projeto. No entanto ele não deve ser utilizado para impedir a transparência na gestão da ADSE. Por isso, e para que isso fique claro, o artº 20º do projeto do governo devia incluir um ponto que dispusesse que a ADSE divulgaria no seu relatório e contas anual a lista dos principais prestadores de serviços de saúde (*por ex. os 50 mais importantes prestadores do regime livre e do regime convencionado*), os contratos assinados com eles, e o montante anual pago a cada um deles. Desta forma permitir-se-ia que os trabalhadores e aposentados da Função Pública ficassem a saber melhor como são aplicados os seus descontos e exercessem o seu escrutínio.

Finalmente, no artº 22 do projeto de decreto-lei devia ficar claro que apesar da direção geral - ADSE ser extinta e substituída por um Instituto Público, os seus trabalhadores transitavam para nova entidade ADSE, IP com todos os seus direitos (*o que não está claro no projeto do governo*), devendo ser eliminado o artº 23º já que ele permite, ou dá a ideia, que os trabalhadores da atual Direção Geral ADSE antes passarem para o Instituto vão ser sujeitos a uma seleção, o que é inaceitável.

Eis alguns contributos para reflexão e debate pelos trabalhadores e aposentados da Função Pública de uma matéria que lhe é extremamente importante como revela o facto de apesar ser livre a saída da ADSE, a quase totalidade se mantém na ADSE apesar dos descontos para ela terem aumentado 133% durante o governo PSD/CDS e “troika”.

Espero que este contributo possa ser útil aos trabalhadores e aposentados da Função Pública. Foi essa a única razão que me levou a escrever estas reflexões sobre o projeto de decreto-lei colocado em discussão pública pelo governo. Elas não têm a pretensão de ser exaustivas nem as melhores.

Eugénio Rosa, edr2@netcabo.pt , 15-11-2016