

**ASF**Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

19
*[Handwritten signature]**[Handwritten signature]*

PARECER DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
SOBRE AS PROPOSTAS DE PLANOS DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO
PARA 2021
DA AUTORIDADE DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE
PENSÕES

Capítulo I. Introdução

1. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do Artigo 28.º dos Estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 1/2015 de 6 de janeiro), a Comissão de Fiscalização (CF) vem apresentar o seu Parecer sobre os Planos de Atividades e as Propostas de Orçamento da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) e do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT) relativos ao ano de 2021, elaborados pelo Conselho de Administração (CA), com a inovação adotada desde 2019 quanto aos instrumentos previsionais de gestão para 2020, em relação a exercícios precedentes (exercício de 2019, com instrumentos previsionais adotados em 2018, e generalidade dos exercícios anteriores), de autonomizar estes documentos relativamente à ASF, ao FGA e ao FAT. Tendo os projetos preliminares de Orçamentos da ASF, FGA e FAT sido recebidos e conhecidos por esta CF, a 10 de agosto de 2020, e os projetos preliminares de Planos de Atividades da ASF, do FGA e do FAT sido recebidos e conhecidos por esta CF, a 13 de agosto de 2020, e considerando o calendário de apresentação destes instrumentos, estabelecido na Circular Série A N.º 1399 da Direção-Geral do Orçamento (DGO), até ao dia 20 de agosto de 2020, o presente Parecer desta CF é produzido num condicionamento de

**ASF**

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

extrema urgência, que exige um caráter sumário do mesmo documento, sem prejuízo de a CF poder retornar com outro desenvolvimento, noutros contextos e calendários, às matérias ora versadas.

Capítulo II. Responsabilidades

2. É da responsabilidade do Conselho de Administração a preparação e a apresentação da informação previsional, a qual inclui a identificação e divulgação dos pressupostos mais significativos que lhe serviram de base.
3. A nossa responsabilidade consiste em verificar a consistência e adequação dos pressupostos e estimativas contidos nos instrumentos de gestão previsional acima referidos, competindo-nos emitir um relatório profissional e independente baseado na nossa análise a partir dos dados disponíveis em tempo útil.

Capítulo III. Âmbito

4. O trabalho a que procedemos teve como objetivo obter uma segurança razoável para efeitos de apurar se a informação previsional contida nos instrumentos de gestão anteriormente referidos está isenta de distorções materialmente relevantes. O nosso trabalho foi efetuado com base nas Normas Internacionais de Trabalhos de Garantia de Fiabilidade e demais normas e orientações técnicas e éticas da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, respeitantes à verificação da conformidade da informação financeira e orçamental previsional, planeado de acordo com aquele objetivo, e consistiu:

**ASF**

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

19
[assinatura]

[assinatura]

- a) principalmente, em indagações e procedimentos analíticos de caráter sumário no contexto concreto da receção da informação relevante e considerando a consequente urgência extrema na produção do Parecer, destinados a rever a fiabilidade das asserções constantes da informação previsional, a adequação das políticas contabilísticas adotadas, tendo em conta as circunstâncias e a consistência da sua aplicação e a adequação da apresentação da informação previsional;
 - b) na verificação das previsões constantes dos documentos em análise, com o objetivo de obter uma segurança razoável sobre os pressupostos, critérios e coerência.
5. Entendemos que o trabalho efetuado, dentro dos condicionalismos *supra* referenciados, proporciona uma base aceitável para a emissão do presente relatório sobre os instrumentos de gestão previsional, com as reservas e observações constantes dos pontos seguintes do Parecer, bem como das respetivas Conclusões.

Capítulo IV. Análise

1.1. Análise dos planos de atividades e aspetos orçamentais conexos

6. A Comissão de Fiscalização (CF) acompanhou as atividades de várias unidades da ASF relevantes para a preparação de bases dos Planos de Atividades para o ano de 2021, mantendo reuniões de trabalho no início de 2020 com algumas direções no quadro dessas unidades, impondo-se ressaltar, contudo, que as circunstâncias excecionais do contexto pandémico prevalecente desde março de 2020, e as medidas de contingência adotadas em termos de funcionamento operacional da ASF e dos Fundos por esta geridos, levaram à descontinuação em tais condições excecionais dessas interações, designadamente no segundo trimestre de 2020, o que se conjuga com outros condicionamentos funcionais relacionados com a realização de uma reestruturação orgânica e funcional materializada em julho e agosto de

**ASF**Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

2019 com naturais reflexos no enquadramento da prossecução, em concreto, da missão e atribuições da ASF (nos termos dos Artigo 6.º e Artigo 7.º dos Estatutos) e no quadro das competências do Conselho de Administração da ASF (nos termos do n.º 1 do Artigo 16.º dos Estatutos), bem como com outras medidas de reorganização, referentes designadamente, desde novembro de 2019, à Direção Administrativa e Financeira (DAF) da ASF, e cujo alcance e consequências não estão ainda consumados, à luz das respostas do CA dadas a múltiplos pedidos de esclarecimento sobre a matéria por parte desta CF.

No seu conjunto, estes aspetos atinentes a reestruturações ou reorganizações funcionais sucessivas, conjugadas com o início da pandemia Covid 19 em março de 2020 condicionaram de modo significativo o acompanhamento por parte da CF das atividades das várias unidades relevantes da ASF e dos Fundos por esta geridos.

O Plano de Atividades da ASF apresenta como prioridades de atuação para 2021 (i) o desenvolvimento ou consolidação de um modelo integrado de supervisão, compreendendo as vertentes regulatória (*stricto sensu*), de supervisão e sancionatória e envolvendo “*procedimentos de ‘fine tuning’ por comparação com outras congéneres europeias*” e, (ii) em sede de gestão interna da ASF e Fundos por esta geridos, um propósito de reforço da organização no que é configurado como “*uma cultura de partilha e transparência*”, tendo aparentemente como esteios os recursos humanos, a modernização digital, a comunicação, também combinados com a “*otimização do modelo de relacionamento com entidades nacionais e internacionais*” ou o “*reforço da capacitação do consumidor*” e assumindo como contexto uma cultura organizacional “*de cooperação proactiva e sinergias*” entre as unidades operacionais da ASF.

Tais prioridades para 2021 são projetadas numa enunciação de atividades que a ASF se propõe desenvolver no decurso desse exercício, compreendendo, designadamente, em sede de supervisão financeira - prudencial e comportamental - que constitui estatutariamente o núcleo das atribuições cometidas à Autoridade, uma maior integração dessas dimensões prudencial e comportamental da supervisão, bem como uma avaliação integrada dos riscos potencialmente conflituantes subjacentes a essas dimensões, e um reforço dos sistemas de informação de suporte à supervisão, especialmente através do que é configurado como o programa de

**ASF**Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

modernização digital da ASF em regime de cofinanciamento (envolvendo uma componente financiada pelo Fundo Social Europeu no âmbito do denominado Programa SAMA).

Ainda no âmbito nuclear da supervisão financeira é assumido o propósito de intensificação da análise dos requisitos de governação das empresas de seguros e de fundos de pensões.

Importa também referenciar nessa enunciação de atividades que a ASF se propõe desenvolver no decurso de 2021, à luz das duas prioridades de atuação *supra* mencionadas, e ao nível das suas competências centrais de supervisão, uma projetada “*densificação do processo de avaliação e monitorização dos riscos de governação e das condições financeiras das associações mutualistas*” considerando o regime transitório às mesmas aplicável e as responsabilidades da ASF nesse quadro.

Em paralelo com as prioridades para 2021 e com as atividades enunciadas para esse exercício são anunciadas *linhas de orientação estratégica para o período 2020-2024*, que se encontrarão em desenvolvimento, e tendo como pilares “*a organização, eficiência e talento*” (tendo como eixos os recurso humanos e o reforço de um sistema de auditoria, *compliance* e gestão de riscos internos), a “*relação com as entidades supervisionadas*” (onde se faz apelo ao denominado *modelo integrado de supervisão* identificado nas atividades projetadas para 2021) e a “*cooperação e regulação*” (onde se faz apelo à denominada *otimização do modelo de relacionamento com entidades nacionais e internacionais*” também identificado nas atividades projetadas para 2021).

Tendo presentes essas prioridades e eixos essenciais de atuação, bem como as prioridades constantes dos planos de atividade do FGA e do FAT, no quadro dos Planos para 2021 que correspondem ao instrumento de gestão que incumbe a esta CF estatutariamente analisar, impõe-se observar - à semelhança do que esta CF já fizera no seu Parecer de 18 de novembro de 2019 sobre os Planos de Atividades e Orçamentos da ASF, do FGA e do FAT para 2020, e reforçando aqui a observação - que se mostra essencial a próxima discriminação e densificação complementares, no âmbito do novo organograma, entretanto adotado, dos objetivos estratégicos, das correspondentes vertentes de atuação, e das específicas atividades (*enunciando ou especificando datas previsionais de início e de termo, ora omissas*) referentes a cada unidade orgânica, que lhe esteja afeta em termos de execução.

**ASF**Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Na realidade, tal necessária densificação complementar dessas matérias, face à omissão ora apontada, mostra-se essencial à partida, e numa ótica de continuidade, para suportar um sistema consistente de indicadores de desempenho da ASF, nos termos exigidos no Artigo 43.º dos Estatutos da ASF, e cuja importância e centralidade vêm sendo destacados por esta CF.

No quadro das relações entre a ASF e os fundos, cuja gestão lhe está estatutariamente cometida, os Planos e Orçamentos apresentados contemplam uma nova metodologia não baseada na agregação de custos suportados pela ASF, mas em *comissões de gestão* a cobrar pela ASF ao FGA e ao FAT. Atendendo à novidade desta solução, pela primeira vez aflorada nos Planos e Orçamentos apresentados pelo CA da ASF em novembro de 2019 e que mereceu então observações e dúvidas formuladas pela CF no seu Parecer produzido sobre esses instrumentos em 18 de novembro de 2019, impõe-se retomar, bem como reafirmar ora, à luz dessa apreciação precedente, e de informações muito sucintas prestadas nesta matéria pelo CA da ASF a solicitação desta CF no quadro da apreciação urgente dos instrumentos presentemente em questão, o conjunto dos princípios aplicáveis neste domínio, de *tipicidade de receitas e despesas*, designadamente, por força dos Artigos 7.º, n.º 1, alínea g), 35.º, 37.º, 39.º e 42.º dos Estatutos da ASF, dos Artigos 33.º a 37.º da Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, com ulteriores atualizações), do Artigo 59.º do regime do FGA (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto) e do Artigo 4.º do regime do FAT (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril, com ulteriores atualizações). Não se afigura, neste quadro normativo, aplicável a norma da alínea b), do n.º 1 do Artigo 37.º dos Estatutos da ASF no segmento relativo a receitas resultantes do produto da prestação de serviços, atendendo a que, sendo a gestão dos Fundos uma atribuição da ASF – Artigo 7.º, n.º 1, alínea f) dos Estatutos - e constituindo despesas da ASF os encargos decorrentes da prossecução das respetivas atribuições – Artigo 39.º dos Estatutos da ASF – tal implicaria admitir que a ASF prestasse serviços a si própria, o que se mostra contrário à figura do contrato de prestação de serviços necessariamente bilateral. Não se exclui naturalmente que os Fundos possam ressarcir a ASF de custos incorridos com as suas atividades, o que tem respaldo legal (tipificado) no Artigo 59.º, alínea f) do Decreto-Lei n.º

**ASF**

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

291/2007, de 21 de agosto (no que respeita ao FGA) e no Artigo 4.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril (no que respeita ao FAT), o que não corresponde a uma lógica global e transversal, nova, de comissões de gestão que ora se pretende aplicar. Assim, à luz dos elementos que lhe foram presentemente facultados, esta CF considera verificar-se, por força dos aludidos princípios aplicáveis de *tipicidade de receitas e despesas*, um problema de legalidade financeira com esta solução, entendendo também insuficientemente fundamentada a adoção dos parâmetros ou critérios que possam sustentar os valores de comissões de gestão de 10.129.722 euros que se pretenderá fixar (para lá do problema de falta de sustentabilidade jurídica de tal solução global no quadro dos princípios normativos *supra* referenciados).

1.2. Análise da proposta do Orçamento

7. Os orçamentos foram, em geral, elaborados segundo os moldes e diretrizes definidas pela Direção-Geral do Orçamento, nos termos da Circular Série A N.º 1399, de 31 de julho de 2020.

A apresentação dos orçamentos compreende a Memória justificativa dos orçamentos e os Orçamentos propriamente ditos referentes a 2021.

Os orçamentos para 2021 da ASF, do FGA e do FAT inserem-se no contexto dos referidos Planos de Atividades e apresentam em geral as justificações das inerentes Receitas e Despesas, com ressalva das questões, e correspondentes reservas, suscitadas *supra* no ponto 6.

1.2.1. Orçamento da receita

8. As receitas do Orçamento da ASF ascendem a 44.794.863 euros, sendo 27.891.348 euros de Receitas Correntes e 16.903.515 euros de Receitas de Capital.



Nas Receitas Correntes, são, naturalmente, predominantes as taxas, multas e outras penalidades com o valor de 17.000.000 euros e as Vendas de bens e serviços correntes, de 10.129.722 euros, Cofinanciamento Comunitário/SAMA, de 574.626 euros, apresentando, na totalidade, um aumento de 7,94% relativamente ao orçamento para 2020. De realçar que esta variação é explicada predominantemente pela evolução positiva bastante acentuada nas Vendas de bens e serviços, que correspondem a denominadas comissões de gestão a debitar pela ASF aos Fundos por si geridos – FAT e FGA – em 2020 (5.953.000 euros) e 2021 (10.129.722 euros), com ressalva aqui, uma vez mais, das questões, e correspondentes reservas, suscitadas *supra* no ponto 6, compensada com uma evolução negativa em termos de taxas, multas e outras penalidades (2020-19.713.307; 2021-17.000.000).

As Receitas de Capital, previstas ascendem a 16.903.515 euros, e são constituídas, fundamentalmente, pela integração de saldo de gerência, no montante de 6.902.515 euros e um montante previsto de 10.000.000 euros relativos a reembolso de aplicações financeiras.

9. Na parte referente ao FGA, observa-se que as receitas totais orçamentadas são de 86.362.034 euros, repartidas por Receitas Correntes de 33.806.728 euros e por Receitas de Capital de 52.555.305 euros.

As Receitas Correntes são constituídas, nomeadamente, por Taxas, multas e outras penalidades com o valor de 24.494.000 euros, e apresentam uma diminuição de 5,43% relativamente ao orçamento para 2020 (25.900.000 euros).

As Receitas de Capital, para além do saldo de gerência anterior, no valor 39.555.305 euros, são integradas pelos reembolsos de títulos de dívida, de 13.000.000 euros.

10. Quanto ao FAT, as receitas orçamentadas são de 209.135.881 euros, sendo as Receitas Correntes de 83.694.189 euros e as Receitas de Capital de 125.441.692 euros.

**ASF**

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

As Receitas Correntes são quase inteiramente constituídas por taxas, multas e outras penalidades (76.494.000 euros), a que acrescem valores de Rendimento da propriedade em juros (5.597.189 euros), no valor de 82.091.189 euros.

As Receitas de Capital, para além do saldo de gerência anterior, no valor 124.941.692 euros, são integradas pelos reembolsos de títulos de dívida de médio e longo prazo, de 500.000 euros.

1.2.2. Orçamento da despesa

11. As despesas do Orçamento da ASF ascendem a 29.593.338 euros, sendo 26.353.338 euros de Despesas Correntes e 3.240.000 euros de Despesas de Capital.

As Despesas Correntes são principalmente constituídas pelas Despesas com o Pessoal, no montante de 16.641.095 euros, e em aquisição de bens e serviços no valor de 7.198.927 euros. Note-se que o aumento registado nesta rubrica, Despesas com Pessoal, poderá, em princípio, ser atribuído ao recrutamento de recursos humanos e atribuição de abonos variáveis ou eventuais a título de mérito. Relativamente a aquisição de bens e serviços (subrubrica “*Serviços de natureza informática*”) está previsto um montante de cerca de 1.177 mil euros relativo a aquisição de serviços no âmbito do projeto SAMA. O valor das transferências correntes, no montante de 2.443.315 euros, é essencialmente constituído pela transferência para a Autoridade da Concorrência, que se cifra em 1.228.365 euros. Na totalidade das despesas correntes observa-se um aumento de 7,2% em relação ao orçamento para 2020.

Nas Despesas de Capital projeta-se, nomeadamente, a aquisição de ativos financeiros no montante de 2.000.000 euros assim como obras de manutenção na ASF no montante de 276.000 euros.

12. As despesas do FGA são do total de 82.714.308 euros, correspondendo 27.714.308 euros a Despesas Correntes, com diminuição de 39,4% relativamente ao orçamento para 2020, e



55.000.000 euros a Despesas de Capital, em títulos, representando uma diminuição de 50,0% com referência ao orçamento anterior.

Nas Despesas Correntes predominam as transferências respeitantes a indemnizações a serem suportadas pelo FGA no montante de 20.000.000 euros. Adicionalmente, refira-se que a rubrica Despesas com o Pessoal é nula, o que poderá ser atribuído ao enquadramento da gestão dos fundos iniciado com o orçamento para 2020, que é objeto das observações e questões suscitadas *supra*, ponto 6, para o qual se remete.

13. As despesas do FAT estão orçamentadas no total de 202.009.471 euros, divididas em 52.009.471 euros de Despesas Correntes e em 150.000.000 euros de Despesas de Capital, em títulos, representando na totalidade uma diminuição, relativamente ao orçamento de 2020, de 23,2%.

Nas Despesas Correntes predominam, naturalmente, as transferências para as Companhias de Seguros e Famílias, a título de indemnizações com pensões e pensões de remição. Acresce que a rubrica Despesas com o Pessoal é nula, o que poderá igualmente ser atribuído ao enquadramento da gestão dos fundos, iniciado com o orçamento para 2020, que é objeto das observações e questões suscitadas *supra*, ponto 6, para o qual se remete.

Em termos de Despesas de Capital é estimado um montante de 150.000.000 euros a título de aplicações financeiras.

1.3. Análise das Demonstrações Orçamentais previsionais e Saldos de Gerência previsionais

14. No quadro seguinte apresenta-se o resumo das Receitas, Despesas e Saldos de Gerência constantes dos referidos no Orçamento para 2021.



19
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Orçamento 2021 – ASF, FGA, e FAT

Unidade: Euros							
Ent.	Receitas			Despesas			Saldo de Gerência
	Capital	Corrente	Total	Capital	Corrente	Total	
ASF	16 903 515	27 891 348	44 794 863	3 240 000	26 353 338	29 593 338	6 902 515
FGA	52 555 305	33 806 728	86 362 033	55 000 000	27 714 308	82 714 308	39 555 305
FAT	125 441 692	83 694 189	209 135 881	150 000 000	52 009 471	202 009 471	124 941 692

Capítulo V. Apreciação conclusiva

15. Com base no trabalho efetuado sobre a evidência que suporta os pressupostos da informação previsional dos documentos acima referidos, o qual foi executado tendo em vista a obtenção de um nível de segurança moderado ainda que com as condicionantes referenciadas *supra*, em 1 e 6, nada chegou ao nosso conhecimento que nos leve a concluir que tais pressupostos não proporcionem uma base aceitável para aquela informação e que tal informação não tenha sido preparada e apresentada de forma consistente com as políticas e princípios contabilísticos normalmente adotados pela entidade.
16. Tanto quanto é conhecimento desta CF, o modelo de projeções orçamentais que suporta as demonstrações orçamentais previsionais em apreciação considera metodologias de regressão multivariada e séries históricas, mas é aplicado para estimar um ano especialmente atípico, o que pode significar risco material. De facto, impõe-se considerar, a esse propósito, os elementos de especial incerteza associados ao atual contexto pandémico e suas repercussões sobre as atividades económicas em geral e sobre aquelas atividades com as quais mais diretamente se relaciona a esfera de atividades da ASF.
17. Importa, à luz dos aspetos enunciados *supra* no ponto 6 deste Parecer a propósito dos Planos de Atividades destas entidades conquanto abordando desde logo nessa sede, pela interligação das matérias, aspetos orçamentais, formular uma reserva quanto aos orçamentos da ASF, do FGA e do FAT, e aos pressupostos dos mesmos especificamente respeitantes à nova

**ASF**

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

metodologia adotada para o enquadramento dos encargos que para a ASF resultam da gestão daqueles fundos, sob a forma de *comissões de gestão* com os valores propostos nos orçamentos em causa, em virtude do problema de legalidade financeira aí identificado quanto a tais comissões, em decorrência dos princípios legalmente aplicáveis de *tipicidade de receitas e despesas da ASF e dos Fundos por esta geridos*, tomando globalmente em consideração os elementos que foram presentemente facultados a esta CF.

18. Devemos, ainda, advertir que frequentemente os acontecimentos futuros não ocorrem da forma esperada, pelo que os resultados reais poderão vir a ser diferentes dos previstos e as variações poderão ser materialmente relevantes, salientando-se, a esse título, uma vez mais, o excecional contexto pandémico verificado à data da produção dos Planos e Orçamentos em causa e as circunstâncias de incerteza ainda prevaletentes nesse contexto.

Lisboa, 19 de agosto de 2020.

A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Luís Domingos Silva Morais
Presidente

Maria Teresa Medeiros Garcia
Vogal

Júlio César Nunes Tormenta
Vogal/ROC