

**ASF**

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

**PARECER DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
SOBRE AS PROPOSTAS DE PLANOS DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO
PARA 2022
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), nos exatos termos do qual compete à Comissão de Fiscalização da ASF (CF) *“dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de atividades”* da ASF, versando o conjunto das suas atividades, incluindo sobre os patrimónios autónomos cuja gestão constitui parte integrante das suas atribuições legais, nos termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 7.º dos respetivos Estatutos, conjugada com as previsões constantes do n.º 9, alíneas a) e b) do artigo 16.º destes Estatutos, de acordo com as quais compete ao CA da ASF *“assegurar a prática pela ASF de todos os atos necessários no âmbito da gestão do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) [e do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT)], representando o[s] mesmo[s] e exercendo todos os seus direitos e obrigações”*, a CF vem apresentar o seu Parecer sobre esses documentos estatutários da ASF, relativos ao ano de 2022, elaborados pelo Conselho de Administração (CA), com a inovação adotada desde 2019 (quanto ao orçamento de 2020), por confronto com o conjunto dos exercícios precedentes (*maxime*, 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 de Planos de Atividades e de Orçamentos da ASF, FGA e FAT sido recebidos por esta CF a 29 de julho de 2021, com a menção de respetiva aprovação pelo CA

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

da ASF a 27 de julho de 2021, e considerando o calendário de apresentação destes instrumentos resultante da Circular n.º 1404 da Direção-Geral do Orçamento (DGO), publicada a 2 de agosto de 2021, com Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2022 aprovadas por Despacho de Sua Excelência a Secretária de Estado do Orçamento, a tomar em consideração para todos os devidos efeitos no presente procedimento, e estabelecendo a data de 19 de agosto para apresentação dos orçamentos, o presente Parecer desta CF é produzido num condicionamento de apreciável urgência, que exige um caráter mais sucinto do mesmo documento, sem prejuízo de a CF poder, sendo caso disso, retornar com outro desenvolvimento, noutros contextos e calendários, às matérias ora versadas.

Como *supra* referido, a documentação estatutária ora em apreço foi apresentada pelo CA da ASF sobre a forma de três projetos de Planos de Atividades e de Orçamentos da ASF e de cada um dos Fundos que esta entidade se encontra legalmente incumbida de gerir (FGA e FAT), cada um dos quais é precedido por denominadas “*Notas Técnicas*” intituladas “*Quadro legal da cobrança das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade*” e “*Metodologia utilizada no cálculo das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade*”, de conteúdo absolutamente idêntico em cada um dos três documentos, e que trazem à colação para efeitos de sustentação da mesmas Notas Técnicas, dois Pareceres Jurídicos de jurisconsultos e um Relatório externo de empresa consultora e auditora (KPMG) sobre a matéria em questão. Considerando a citação extensa de ponderações e análises dos referidos Pareceres Jurídicos (de cuja existência a CF tomou conhecimento através dos Planos e Orçamentos em causa) e Relatório, a CF solicitou ao CA da ASF, a 3 de agosto de 2021, o texto integral dos mesmos, tendo-lhe nessa conformidade, sido disponibilizados pelo CA da ASF a 4 de agosto de 2021, Parecer Jurídico de autoria dos Professores Eduardo Paz Ferreira e Ana Perestrelo de Oliveira, datado de 12 de julho de 2021, Parecer Jurídico de Professor Tiago Duarte, datado de 28 de junho de 2021, e Relatório da KPMG intitulado “*Modelo de cálculo da comissão de gestão aplicável aos fundos FGA e FAT*”, com data de 27 de julho de 2021 [Relatório da KPMG complementado em 9 de agosto de 2021, a solicitação da CF, com versão integral compreendendo o seu último Capítulo (Capítulo 6 intitulado “*Conclusões e ações de mitigação*”) que se encontrava em falta na versão do Relatório disponibilizada pelo CA a 4 de agosto último]. Atendendo à invocação



nas análises das *supra* referidas Notas Técnicas desses Pareceres e Relatório, os mesmos serão tomados em consideração na presente análise da CF, como elementos que instruem as propostas de Planos e Orçamentos para 2022 e opções constantes dos mesmos, e, a esse título, referenciados, conquanto de modo sumário, dentro dos condicionalismos de calendário já referidos e considerando também o objeto da presente análise da CF que versa o teor de documentos estatutários apresentados pelo CA (já *supra* descritos).

No que respeita à sua estrutura, esses três documentos estatutários “*Planos de Atividades e Orçamentos 2022*” da ASF, FGA e FAT integram, em cada um dos casos, uma *Mensagem da Presidente da ASF*, as *supra* preferidas *Notas Técnicas*, de conteúdo idêntico, sobre comissões de gestão, *Balanços em 2021* das atividades desenvolvidas, *Enquadramento Macro-Económico* (no caso da ASF), e, com importância específica para a análise que a esta CF incumbe realizar nos termos, já referidos, da alínea b) do n.º 1 do Artigo 28.º dos Estatutos da ASF, apresentação de *Prioridades* e de *Atividades para 2022*, complementados com a apresentação da sua projeção no denominado *Plano financeiro orçamental* e com as propostas de *Orçamentos* daí decorrentes e respetivos *anexos e projeções*.

A apreciação feita no presente Parecer da CF segue no essencial – em especial *infra*, no seu Capítulo IV (“*Análise*”) - essa ordem e estrutura, tendo como enfoque, numa primeira parte, (Capítulo IV, 1) os objetivos essenciais subjacentes à *planificação de atividades para 2022* configurados para a ASF e para cada um dos Fundos (FGA e FAT), tratados tando quanto possível com autonomia (sem prejuízo das definições estratégicas que cabem a montante à ASF e das correspondentes e inevitáveis interligações entre as atividades em causa), versando subsequentemente, numa inevitável lógica comum transversal, a projeção orçamental dessa planificação, passando em primeiro lugar pelas relações financeiras entre a ASF e os Fundos (face à metodologia que se pretende desenvolver a partir de opções assumidas nos Planos e Orçamentos apresentados em novembro de 2019, versada nas Notas Técnicas já referenciadas, e que impõe, por natureza, um tratamento global e incindível). Finalmente, abordam-se (Capítulo IV, 2) os correspondentes orçamentos de receitas e despesas da ASF e dos Fundos, também inevitavelmente interligados entre si, e como tais apreciados, atendendo desde logo aos já aflorados parâmetros globais de relacionamento financeiro entre a ASF e dos mesmos Fundos.



Capítulo II. Responsabilidades

2. No contexto *supra* descrito é da responsabilidade do Conselho de Administração (CA) 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 e dentro dos condicionalismos verificados.

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:
 - a) principalmente, em indagações e procedimentos analíticos de carácter 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, sempre dentro dos condicionalismos existentes.



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, observações e/ou recomendações constantes dos pontos seguintes do Parecer, bem como das respetivas Conclusões, importando ressaltar a eventual necessidade de um aditamento a este Parecer, atendendo à data da receção das Memórias Justificativas, das Demonstrações Financeiras previsionais e dos Mapas Oficiais assinados pelo CA, que não permitiu a sua análise em tempo pela CF para elaboração do presente Parecer¹.

Capítulo IV. Análise

1. Análise dos planos de atividades e aspetos orçamentais conexos

1.1. Apreciação global

6.1. A Comissão de Fiscalização (CF) acompanhou em geral as atividades de várias unidades da ASF relevantes para a preparação de bases dos Planos de Atividades para o ano de 2022, traduzidas na atividade executiva materializada e referenciada nas Atas do CA (na medida em que estas e documentação conexa foram sendo disponibilizadas até à presente data e tomando como base também contactos institucionais com o CA da ASF), mantendo ainda reuniões de trabalho no primeiro trimestre de 2021 com algumas direções no quadro dessas unidades relevantes não apenas para balanço de atividades do exercício de 2020 mas para a organização e programação de atividades futuras numa lógica de continuidade (compreendendo os Diretores do Departamento de Supervisão Prudencial de Empresas de Seguros, do Gabinete de Auditoria Interna, do FAT, do Departamento Jurídico, e do Departamento de Sistemas de Informação, para além naturalmente da interação funcional permanente com a Direção Financeira da ASF, no quadro da qual se devem refletir todas as bases financeiras e orçamentais das opções e prioridades

¹ Os trabalhos desenvolvidos neste Parecer tiveram por base documentos de trabalho recebidos do CA a 29 de julho de 2021 (referenciados em 1., com a menção de aprovados pelo CA, mas ainda não assinados), tendo a CF recebido, por sua solicitação, na presente data (parte da tarde do dia 13 de agosto de 2021), as Memórias Justificativas, as Demonstrações Financeiras previsionais e os Mapas Oficiais assinados pelo CA.

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

que vão sendo assumidas, por intermédio do respetivo Diretor até 31 de maio de 2021, e por intermédio do Vice-Presidente do CA, que avocou essa função a partir dessa data). Neste quadro, impõe-se inevitavelmente ressaltar as múltiplas condicionantes decorrentes das circunstâncias excecionais do contexto pandémico e as medidas de contingência adotadas em termos de funcionamento operacional da ASF e dos Fundos por esta geridos, o que se conjuga com outros condicionamentos funcionais relacionados com a realização continuada de algumas novas reestruturações orgânicas e funcionais materializadas na transição de 2020 para 2021 e no primeiro trimestre de 2021, bem como já no termo do primeiro semestre de 2021, designadamente, no que respeita à reorganização do anterior Departamento Administrativo e Financeiro (DAF), que havia sido criado, por fusão das áreas administrativa e financeira, em julho de 2019², com transição da área administrativa, *maxime* dos aspetos atinentes aos procedimentos de contratação pública, em duas etapas, sucessivas, numa parte para o Departamento Jurídico e noutra parte, essencial, para um novo Departamento de Compras e Património (DCP) (cuja direção foi atribuída ao mesmo Diretor do Departamento de Sistemas de Informação) ou à cessação de funções, já referenciada, do Diretor do Departamento Financeiro em 31 de maio de 2021,³ 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).

No seu conjunto, estes aspetos atinentes a reestruturações ou reorganizações funcionais sucessivas, conjugadas com o prolongamento, para além do que se mostrara inicialmente previsível do contexto particular da pandemia Covid-19, condicionaram de algum modo o acompanhamento por parte da CF das atividades das várias unidades relevantes da ASF e dos Fundos por esta geridos.

² DAF cujo anterior Diretor deixara por decisão do CA de exercer essas funções desde dezembro de 2019, passando a ser-lhe atribuída uma assessoria ao CA, e sendo tais funções da direção financeira avocadas pelo Vice-Presidente do CA da ASF entre dezembro de 2019 até junho de 2020, quando iniciou funções um novo Diretor do DAF (em moldes já referenciados em anteriores Relatórios e Pareceres da CF), que, com funções entretanto ulteriormente circunscritas ao Departamento Financeiro (*sem a área administrativa*), veio entretanto a cessar funções a 31 de maio de 2021, sendo uma vez mais, e como *supra* referido, avocada pelo vice-presidente do CA da ASF a função de direção financeira (situação que se mantém à data de produção do presente Parecer).

³ Ocorreu também, entretanto, entre outros desenvolvimentos, a criação de um Gabinete de Organização e Planeamento.



6.2.1. O Plano de Atividades da ASF propõe-se definir as *prioridades de atuação para 2022* por referência ao conteúdo do denominado exercício de *planificação estratégica para o período 2020-2024* (adotado na transição entre 2020 e 2021), o qual, como se reitera nesta específica planificação para 2022, se apresenta estruturado em torno de *quatro grandes linhas de orientação estratégica*, correspondentes ao (i) reforço da “*organização, eficiência e talento*” (orientado para o desenvolvimento dos recursos humanos e para o desenvolvimento de uma “*arquitetura de auditoria, compliance e gestão de riscos internos da ASF*”); à (ii) melhoria continuada da “*relação com as entidades supervisionadas*” (orientada para um “*modelo integrado de supervisão*” com envolvimento de todos os departamentos de supervisão da ASF e incluindo a montante a vertente da política regulatória e a jusante a vertente sancionatória que se pretende reforçar); ao (iii) desenvolvimento da “*regulação e cooperação*” (orientado para o “*aprofundamento das atualizações legais e regulatórias*” e para a “*otimização do modelo de relacionamento com entidades nacionais e internacionais*”); e ao (iv) desenvolvimento da “*comunicação e informação*” (orientado para o modo “*como a ASF chega não apenas aos seus ‘stakeholders’ (...) mas também à sociedade em geral*”, reforçando “*a disponibilização de conteúdos de qualidade*”).

Procurando-se projetar essas metas de planificação estratégica 2020-2024 na planificação anual para 2022 (aquela que incumbe à CF estatutariamente apreciar no quadro da análise do Plano de Atividades e Orçamento anual), o Plano de Atividades da ASF apresenta como prioridades de atuação para 2022 (i) o desenvolvimento ou consolidação de um *modelo integrado de supervisão*, compreendendo as vertentes regulatória (*stricto sensu*), de supervisão e sancionatória e envolvendo, em especial, procedimentos de ‘*fine tuning*’ por comparação com outras congéneres europeias, abordagens ‘*market-consistent*’ e baseadas no risco, reforço da supervisão *on-going* com especial enfoque na monitorização dos efeitos da pandemia Covid-19 (num ambiente prolongado de baixas taxas de juro), uma compreensão adequada dos novos riscos nas áreas da digitalização e da sustentabilidade (no setor dos seguros e dos fundos de pensões), reforço da avaliação das estruturas de governo de maior complexidade, implementação de modelos de supervisão das políticas de remuneração, análise da informação divulgada pelas empresas de seguros em relação a fatores ambientais, sociais e de governo ou, quanto aos fundos de pensões, a revisão do normativo à luz do novo regime jurídico dos fundos de pensões, compreendendo ainda a adaptação das ferramentas de supervisão aos novos mapas de reporte; e, (ii) em sede de

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

19 02.6
[assinatura]

gestão interna da ASF e Fundos por esta geridos, um propósito de reforço da organização no que é configurado como reforço da qualidade da governance da ASF e das boas práticas de gestão, na promoção de alavancas de eficiência e de mitigação de riscos que potenciem o desenvolvimento organizacional e em novas competências de recursos humanos.

No quadro desses eixos de atuação é conferido especial enfoque ao denominado *Programa de modernização digital ASF/SAMA* (parcialmente financiado através da Agência para a Modernização Administrativa⁴) associado a um comité de planeamento avaliando a respetiva evolução e incorporando projetos referentes a um denominado Modelo de Supervisão Integrada e a Plataformas de Comunicação (envolvendo especialmente o primeiro, como genericamente se enuncia no Plano de Atividades, a melhor integração das áreas funcionais e de processos da supervisão, suportados por novas tecnologias digitais).

6.2.2. Tais prioridades para 2022 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: (a) no plano macroprudencial, a realização regular de exercícios de stress test (maxime mediante a condução do exercício da EIOPA previsto para as denominadas *Institutions for occupational retirement provision* - IORP) e o desenvolvimento de processos analíticos associados à adoção da denominada IFRS 17 - *International Financial Reporting Standard*⁵); (b) em sede microprudencial, para além dos aspetos já supra referenciados a título de prioridades de 2022, a inclusão no processo de supervisão da ASF da avaliação do cumprimento das Orientações sobre segurança e governação das tecnologias da informação e comunicação e sobre subcontratação a prestadores de serviços de computação em nuvem da EIOPA; ou (c) em sede de supervisão comportamental a revisão da chamada 'norma de conduta de mercado' e um projetado reforço, genericamente enunciado, da monitorização da atuação dos operadores ao nível da adequação e implementação da política de conceção e aprovação de produtos.

⁴ Em moldes que se retomam *infra*, Capítulo IV, 2, na parte orçamental, versando os fluxos financeiros relacionados com tal Programa SAMA.

⁵ *International Financial Reporting Standard 17 (IFRS 17)* – Emitido pelo *International Accounting Standards Board*, em maio de 2017.

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

Ainda no âmbito nuclear da supervisão financeira, e considerando o espectro de responsabilidades nesse domínio da ASF, alargadas conquanto num quadro normativo de transição, *ex vi* do Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto (aprovando o novo Código das Associações Mutualistas) impõe-se registar que, a propósito das atividades de 2022, se admite que venha a ocorrer uma revisão do modelo de convergência progressiva das associações mutualistas em função da avaliação dos planos de convergência apresentados em 2021 e de outras interações com autoridades relevantes, que a ASF projeta acompanhar.

6.2.3. Importa também referenciar nessa enunciação de atividades que a ASF se propõe desenvolver no decurso de 2022, à luz das duas prioridades de atuação *supra* mencionadas e assumidas como estratégicas, e ao nível das suas competências centrais (*lato sensu*) de supervisão, o acompanhamento do processo europeu em curso de revisão da Diretiva Solvência II (na sequência da apresentação de Proposta nesse sentido por parte da Comissão Europeia), uma projetada recapacitação da atividade contraordenacional da ASF ou, no plano comunicacional, a renovação dos portais institucionais.

6.3. No que respeita ao FGA as prioridades assumidas para 2022 tomam globalmente como referência a planificação estratégica ASF 2020-2024, já *supra* referenciada, sendo para além de objetivos genéricos de melhorias de sistemas de apoio a sinistrados ou de modelos de governação, destacados objetivos assumidos como de *modernização digital* (incluindo a modernização do Portal do FGA), de *reforço de acompanhamento da evolução das políticas públicas de sinistralidade automóvel* (considerando a evolução do projeto de alteração da Diretiva do seguro automóvel) e de um projetado Estudo de sustentabilidade financeira do FGA (referido em termos genéricos).

6.4. No que respeita ao FAT, e tal como sucede quanto ao FGA, no sentido indicado no ponto precedente, as prioridades assumidas para 2022 tomam globalmente como referência a planificação estratégica ASF 2020-2024, já *supra* referenciada, sendo para além de objetivos genéricos de reforço do modelo de governação e organização interna e de modernização digital, destacados objetivos assumidos como de *desenvolvimento de novos procedimentos e controlos internos* e o *início da análise concetual de um novo sistema de informação*.

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

6.5. Tendo presentes as prioridades e eixos essenciais de atuação referenciados nos pontos precedentes quanto à ASF, FGA e FAT, no quadro dos Planos de Atividades para 2022 que correspondem ao instrumento de gestão que incumbe a esta CF estatutariamente analisar, justifica-se observar – na senda de anteriores observações neste domínio da CF – que se mostra de primordial importância a próxima discriminação e densificação complementares, numa ótica integrada, no âmbito e por referência a um organograma entretanto estabilizado da ASF e dos Fundos que lhe incumbe gerir, dos objetivos estratégicos, das correspondentes vertentes de atuação, e das atividades que, por seu turno, decorram em moldes mais pormenorizados e específicos daqueles objetivos e vertentes (*enunciando ou especificando datas previsionais de início e de termo, ora não contempladas*), e que sejam, nessa conformidade, estabelecidas e atribuídas quanto a cada unidade orgânica a ser-lhe afetada em termos de execução.

Na realidade, tal necessária densificação e especificação complementares dessas matérias mostra-se indispensável à partida, e numa ótica de continuidade, para suportar um sistema consistente de *indicadores de desempenho* da ASF (que pressupõe aferição *ex post* em concreto de objetivos assumidos para cada exercício quanto a atividades específicas), nos termos exigidos no Artigo 43.º dos Estatutos da ASF, e cuja importância e centralidade vêm sendo destacados por esta CF. A este propósito, importa registar positivamente o propósito assumido em recentes documentos estatutários da ASF – conquanto não desenvolvido especificamente nos presentes Planos de Atividades e Orçamentos para 2022 - de construção de raiz de uma nova metodologia de indicadores de desempenho para o futuro (*ótica prospetiva*), com base na planificação estratégica 2020-2024, e em análises complementares (de consultores externos especializados e desenvolvidas internamente), recomendando-se a aferição na transição para 2022 da mutação qualitativa que possa ocorrer nesse domínio e que se afigura de vital importância na organização. Nessa sede, a anunciada desagregação do denominado plano estratégico 2020-2024 num conjunto específico e circunscrito de *domínios de intervenção*, a concretizar com respetivos projetos, gestores, equipas de implementação e cronogramas (cfr. *Plano de Atividades da ASF – Enquadramento Estratégico*) poderá, desejavelmente, vir a corresponder a uma via a desenvolver em termos prospetivos, pressupondo, de qualquer modo, à partida, e em moldes que também se recomendam, a necessária *concretização* prévia de objetivos precisos de cada *domínio de intervenção* para cada ano (atendendo à exigência estatutária de *planificação anual* da ASF, apreciada por esta CF) e relações específicas assumidas entre cada equipa e os diversos



Departamentos ou unidades orgânicas chamados a concretizar objetivos assim planeados, em ordem a que possa ser *ex post* mensurado e avaliado o desempenho dessas áreas orgânicas da ASF.

1.2. Relações financeiras entre a ASF, o FAT e FGA e metodologia para seu enquadramento assente em *fees* de gestão

6.6.1. No quadro das relações financeiras entre a ASF e os Fundos, cuja gestão lhe está legal e estatutariamente cometida (nos moldes já *supra* referenciados), os Planos e Orçamentos apresentados contemplam uma nova metodologia, delineada desde os Planos e Orçamentos apresentados em novembro de 2019 (então para o exercício de 2020) não baseada na agregação de custos dos Fundos 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 objeções e dúvidas suscitadas pela CF no seu Parecer de 18 de novembro de 2019, impõe-se retomar os aspetos em causa, tendo presente que a CF então considerou quanto a tal solução global para as relações financeiras entre a ASF e os Fundos que “*a eventual implementação da mesma solução carecerá de uma adequada clarificação sobre a sustentabilidade jurídica da solução e de uma explicitação dos parâmetros ou critérios utilizados para calcular as comissões em causa*”, em termos que foram então também corroborados por Despacho de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado das Finanças, Dr. Ricardo Mourinho Félix, de 17 de janeiro de 2020 (Despacho N.º 19/20 – SEAFin), “*enfatizando*” (sic) os pontos do referido Parecer da CF que enunciavam tais dúvidas (ponto 17, que remete para o ponto 6 do Parecer em causa da CF). No âmbito dos projetos de Planos e Orçamentos para 2021 da ASF e dos Fundos por esta geridos (apresentados em agosto de 2020) não foi a CF destinatária de estudos e análises circunstanciados sobre essa nova solução para o quadro global de relações financeiras entre a ASF e os Fundos, para além de informações sucintas prestadas nesta matéria pelo CA da ASF a solicitação desta CF em sede da sua apreciação desses documentos estatutários e, nesse quadro, não passíveis então de responder ao que fora suscitado no acima referido Parecer de 18 de novembro de 2019.

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

Impõe-se, pois, considerar, nesse contexto, os Pareceres Jurídicos *supra* referenciados e o Relatório da KPMG intitulado “*Modelo de cálculo da comissão de gestão aplicável aos fundos FGA e FAT*” disponibilizados a esta CF em 4 de agosto último (com complemento relativo a versão integral daquele Relatório a 9 de agosto último), a sua solicitação, em complemento ao teor da Nota Técnica sobre comissões de gestão (também já referenciada) que integra os Planos e Orçamentos da ASF, FGA e FAT para 2022.

6.6.2. Como já referido, até 2019 as principais despesas de funcionamento do FAT e do FGA (passíveis de serem diretamente identificadas), designadamente despesas de pessoal e fornecimentos e serviços externos (FSE), eram imputadas diretamente a estes fundos, às quais acrescia ainda um encargo variável para despesas comuns que não era possível individualizar. Em síntese, apesar da inexistência de uma contabilidade analítica mostrara-se exequível uma *imputação direta de custos* (identificáveis) suportados pela ASF com o funcionamento dos Fundos (FGA e FAT), complementada a título meramente residual e apenas quanto aos chamados *custos comuns não dissociáveis* por outras verbas. Em contrapartida, a CF tem suscitado dúvidas e objeções em relação à substituição da metodologia de imputação direta de custos suportados pela ASF com o funcionamento dos Fundos, complementada a título residual e quanto aos denominados *custos comuns não dissociáveis*, por uma nova metodologia integrada de *fees* ou comissões de gestão cobrados pela ASF a esses fundos e calculados sobre o valor dos seus ativos. Impõe-se a esse título ressaltar que tal não significa naturalmente que os Fundos não possam (*rectius, devam*) 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 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 sucede é que tal ressarcimento à ASF dos custos decorrentes do funcionamento dos Fundos que lhe cabe legalmente gerir,⁶ mediante as acima referidas *imputações diretas de custos* complementadas com *custos comuns não dissociáveis* (sempre passíveis de incrementos de aperfeiçoamento técnico de pormenor em ordem a englobar a totalidade dos *custos de funcionamento* relevantes, mesmo enquanto não se adote uma

⁶ E o correspondente *registo* integral desses custos de funcionamento dos referidos Fundos (feitos na ótica e metodologia *supra* indicadas até 2019).



contabilidade analítica) não se confunde com uma lógica global e transversal, nova, de comissões de gestão que ora se pretende aplicar e que apresenta uma decisiva *componente remuneratória* não compatível com a obrigatoriedade legal de gestão dos Fundos a que a ASF se encontra adstrita (a menos que essa obrigatoriedade fosse acompanhada de previsões legais específicas e expressas quanto a tal tipo de compensação e tipificando-o em sede de receitas da ASF).

Como se referiu em apreciações anteriores, e ora se reitera como ponto de ordem essencial na matéria, tal decorre de um fundamental bloco de legalidade financeira, por força do conjunto dos princípios aplicáveis neste domínio às entidades de direito público em causa (ASF, FGA e FAT), 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). Em contrapartida, como também vem sendo referido em anteriores apreciações da CF, e *aqui se reafirma*, não se afigura, neste quadro normativo, aplicável a norma da alínea b), do n.º 1 do Artigo 37.º dos Estatutos da ASF (invocada em notas apresentadas pelo CA 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 *ex lege* 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.

6.6.3. Neste contexto, os doutos Pareceres Jurídicos apresentados revestem-se de inegável mérito na clarificação de alguns aspetos essenciais quanto a estas questões de extrema sensibilidade. Sinteticamente:

- Evidenciam que se encontra em causa uma *figura completa e estruturalmente nova a enquadrar as relações financeiras entre a ASF e os Fundos por esta geridos*, sem paralelo com quaisquer figurinos utilizados até 2019, orientada para uma denominada

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

compensação de benefícios e não para a *cobertura de custos de funcionamento*.⁷ Por outras palavras, os Pareceres evidenciam uma lógica global nova subjacente ao figurino de relações financeiras entre ASF e Fundos totalmente assente em *fees* de gestão, e indissociavelmente conjugada também, em moldes que definem a sua própria *natureza*, com o nível ou valor dessas comissões de gestão (não apresentando o mesmo relação com níveis de *despesas de funcionamento* imputáveis aos Fundos e sendo apurável mediante lógicas de *benchmark* com situações identificadas no mercado de *compensação por gestão de ativos*); assim se afastando qualquer paralelo, sequer remoto, com situações do passado de utilização algo imprópria da designação de comissões para ressarcir a ASF residualmente por custos comuns não dissociáveis, além do núcleo essencial de custos diretos (numa lógica global e figura distintas);

- Sublinham muito justamente que a ASF, por um lado, e os Fundos que gere (FGA e FAT), por outro lado, são financiados por meio de contribuições distintas, submetidas a um *princípio de consignação*, em função de uma lógica comutativa, que impõe que a consignação das receitas parafiscais não seja deturpada pela sua afetação à realização de obrigações públicas que não são fundamento ou causa das mesmas. Noutros termos, as entidades em causa (ASF e Fundos), de acordo com esse princípio de consignação, dispõem de receitas próprias que devem ser empregues para as atribuições respetivas. Tal implica, como assinalado nesses Pareceres, na importante clarificação a que procedem nesse domínio, que as receitas da ASF não devam responder pela realização de missões que juridicamente não lhe incumbem. Em contrapartida, impõe-se aqui acrescentar que *reflexamente, e por força do mesmo princípio de consignação*, as receitas próprias do FGA e do FAT devem também, e nos mesmos moldes, ser afetas às missões legalmente atribuídas a esses Fundos, sem desvios assinaláveis não consentâneos com as exigências de legalidade financeira associadas a tal princípio de consignação (o que exceda o ressarcimento dos custos de funcionamento implicará um *desvio a esse princípio de consignação* a menos que legalmente o mesmo fosse no caso concreto enquadrado de

⁷ Aspeto decisivo que, em contraste com os Pareceres Jurídicos ora referenciados, não é relevado com precisão no Relatório da KPMG, cit., em virtude de o mesmo não aprofundar os quadros e categorias jurídicas em questão no âmbito do relacionamento financeiro entre a ASF, o FGA e o FAT.



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

modo distinto, contemplando expressamente outras formas de compensação referentes ao funcionamentos dos Fundos, o que não sucede);

- Sublinham igualmente o alcance da *autonomia financeira* de entidades com a configuração do FGA e do FAT que, na sistematização justamente invocada de Sousa Franco,⁸ inclui, entre outras vertentes, *autonomia patrimonial* apesar de normalmente implicando personalidade jurídica, mas estando também associada aos *patrimónios autónomos* (como o FGA e o FAT), daí decorrendo uma segregação de bens para o específico fim de segregação de responsabilidades, não se permitindo “*ingerências estranhas ao fim*”. Em termos mais simplificados, funciona aqui uma limitação numa lógica “bilateral”, quer exigindo-se que as responsabilidades decorrentes dos fins do património autónomo sejam assumidas pelo próprio património, quer exigindo-se que o património não seja chamado a responder (custear) responsabilidades não decorrentes desses fins, traduzindo nessa medida *ingerências estranhas aos seus fins*;
- Acresce que, pelo menos um dos Pareceres, da autoria do Professor Tiago Duarte, reconhece a ausência de normas legais expressas, nos Estatutos da ASF e nos regimes do FGA e do FAT prevendo ou estabelecendo *receitas da ASF decorrentes da gestão desses Fundos* (*rectius*, importa aqui acrescentar, normas prevendo ou estabelecendo receitas correspondentes a comissões de gestão), “*recomendando*”, face ao que designa como “*falta de clareza legislativa*”, que tal “*venha a ser ultrapassado através de alteração do enquadramento legal vigente*”.

6.6.4. Para além deste inegável mérito de clarificação de alguns aspetos essenciais do problema em apreço, estas análises de jurisprudência, na parte em que procuram extrair corolários da ausência no presente de contabilidade analítica, não parecem, salvo o devido respeito, ultrapassar os escolhos resultantes da (i) *ausência de normas legais expressas estabelecendo seja o tipo de comissões de gestão que se pretende adotar seja o critério de cálculo das mesmas que se procura delinear* (assente numa taxa percentual aplicada ao valor global do universo do ativo líquido detido pelos Fundos em causa), e da (ii) consequente não observância *in casu* do

⁸ Cfr. A L Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4ª edição, Coimbra 2002, pp 152 e ss (obra de referência, contendo também ensinamentos cruciais sobre o fundamental *princípio de tipicidade legal de receitas e despesas* de entes públicos, recorrentemente equacionado nas análises da CF).

**ASF**

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

princípio legal de *tipicidade de receitas e despesas* a que estão adstritas entidades com o estatuto da ASF, FGA e FAT (seguindo mesmo esses Pareceres em certa medida caminhos contraditórios entre si).

Uma vez mais, sinteticamente:

- No caso do Parecer subscrito pelo Professor Tiago Duarte, depois de se reconhecer a inexistência de normas legais expressas específicas estabelecendo este tipo de comissões de gestão a cobrar pela ASF aos Fundos que lhe cabe legalmente gerir, sustenta-se que tal solução poderia encontrar “*abrigo normativo*” “*em disposições mais genéricas*” das normas legais do Estatuto da ASF e dos regimes dos Fundos.⁹ A esse título, depois de suscitar dúvidas sobre a relevância nessa sede da al b) do n.º 1 do artigo 37.º dos Estatutos da ASF referente a receitas da ASF emergentes da prestação de serviços, por “*dúvidas sobre se a gestão dos Fundos deva qualificar-se tecnicamente como sendo uma ‘prestação de serviços’*” (subsunção que a CF vem precisamente recusando nas suas apreciações da matéria¹⁰), o referido Parecer traz designadamente à colação a disposição da al c) do n.º 1 do referido artigo 37.º dos Estatutos da ASF prevendo como receita da ASF “*os rendimentos de bens próprios e os provenientes da sua atividade*”. Sucede que a ponderação no sentido de que “*seria pacífico*” considerar que qualquer rendimento resultante da gestão dos Fundos pela ASF “*será um rendimento proveniente da atividade da ASF*” esbarra inquestionavelmente com a ênfase colocada no princípio da *autonomia e separação patrimoniais* dos Fundos no Parecer dos outros juristas citados (e que esta CF não pode senão subscrever). Pelo contrário, constituem *despesa* da ASF os *encargos decorrentes da prossecução das respetivas atribuições*, como sucede inequivocamente com a atribuição legal de gerir os Fundos que lhe sejam confiados por lei (como resulta, **nos termos conjugados**, do artigo 7.º, n.º 1, al j) dos Estatutos da ASF já citado, que impõe à ASF essa atribuição de gerir os Fundos que lhe são legalmente confiados, e do *estatuído no artigo 39.º dos mesmos Estatutos*, estabelecendo que “*constituem despesas da ASF os encargos decorrentes da prossecução das respetivas*

⁹ Cfr Parecer cit, III, a).

¹⁰ Não obstante tal subsunção seja uma vez mais proposta na *Nota Técnica sobre Comissões*, cit (vd ponto 16 dessa Nota), que integra a primeira parte dos *Planos de Atividades* ora em apreço, esta, não sendo compreensivelmente acolhida no Parecer aqui em causa que a referencia, é uma vez mais afastada no presente Parecer da CF, de acordo com as considerações que expomos *supra*, 6.6.2., para as quais se remete.



atribuições”; o que não colide com o ressarcimento, na medida do possível, de custos efetivos emergentes do funcionamento desses Fundos¹¹); do mesmo modo, por via da *obrigatória tipicidade das despesas dos Fundos* não se alcança como a norma da al f) do artigo 59.º do DL n.º 291/2007 (regime do FAT) a pode sustentar ao prever “*outros encargos relacionados com a gestão do Fundo, nomeadamente avisos e publicidade*”, apesar de o Parecer desvalorizar por completo e em moldes injustificados o alcance normativo do *elenco exemplificativo* (“*nomeadamente*”) constante dessa norma (no qual reconhece “*não estar identificada*” a despesa de comissões de gestão em causa). No mesmo sentido, também não se alcança como, em sede de *obrigatória tipicidade legal das despesas dos Fundos*, se pode sustentar uma previsão de comissões de gestão nas despesas do FAT a propósito da disposição da al b) do artigo 4.º do DL n.º 142/99 (de 30 de abril, com as alterações entretanto introduzidas no mesmo) estabelecendo que constituem despesas do FAT “*as despesas administrativas decorrentes do seu funcionamento*” (preconizando-se no Parecer uma pretendida distinção, sem o mínimo apoio no teor da disposição legal, exigido pelos critérios de interpretação aplicáveis, entre “*despesas stricto sensu*”, afetação e remuneração de pessoal, infra-estruturas, bens e equipamentos afetos ao funcionamento do Fundo e, por outro lado “*despesas em sentido amplo*” que corresponderiam a “*remuneração de decisões de gestão do fundo a cargo do Conselho de administração da ASF*”); (ênfase aqui acrescentada)

- Ainda no caso do Parecer *supra* referenciado sustenta-se que existiria uma tendência no nosso ordenamento para em relação a Fundos Públicos não dotados de personalidade jurídica (patrimónios autónomos) se contemplar a compensação de despesas de gestão desses Fundos por parte de outras entidades públicas assegurando a gestão dos mesmos, procurando-se fazer um elenco comparativo de várias situações desse tipo. Sucede,

¹¹ Na verdade essa norma dos Estatutos da ASF tipifica como despesa própria da ASF, enquanto entidade de direito público com determinadas atribuições legais imperativas, todos os encargos decorrentes da prossecução das suas atribuições, aí se incluindo a atribuição de gestão dos Fundos (FGA e FAT), o que não impede a conciliação de tal despesa obrigatória, numa ótica de princípio de consignação e separação patrimonial entre fundos públicos/patrimónios autónomos e entidades públicas que os gerem, com a imputação a tais Fundos dos seus custos de funcionamento (em ordem a que, tanto quanto possível, esses custos, compreendendo custos diretos de funcionamento, e ainda custos comuns não dissociáveis complementarmente estimados, como sucedia na ASF até 2019, tenham a si afetadas as receitas próprias dos mesmos Fundos). O que essas **normas conjugadas do artigo 7.º, n.º 1, al j) e do artigo 39.º dos Estatutos da ASF impedem, em contrapartida, é, para além desses custos específicos de funcionamento (pessoal, infra-estruturas utilizadas etc) autonomizar uma função distinta, de remuneração de serviços de gestão, que a ASF está legalmente vinculada a assegurar.**

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

contudo, que em todos os casos elencados – *e nenhum versando Fundos no sistema financeiro que seria a comparação mais relevante (aspeto que esta CF se dispensa aqui de aprofundar por brevidade)* – se verifica a existência de disposições legais expressas prevendo especificamente a existência desse tipo de receitas e, de modo ainda mais significativo, em todos esses casos o critério de cálculo dessas receitas é diretamente fixado nessas normas ou é estabelecido pela tutela (o que não corresponde de todo à situação de ASF, FGA e FAT, sem norma expressa, específica, nesse sentido, e, por definição, sem qualquer norma estabelecendo um critério de cálculo de tal receita de comissões de gestão, que assim seria diretamente fixado pelo gestor interessado, *in casu* o CA da ASF);

- Acresce que a comparação de situações de fundos públicos/patrimónios autónomos geridos por outras entidades de direito público referenciada no ponto anterior, e versando situações fora do sistema financeiro, não pode ser feita de modo linear e em registo excessivamente simplificador, importando *atentar caso a caso nas específicas estruturas de receitas e despesas próprias dos fundos públicos e das entidades públicas gestoras em causa*, com as correspondentes *tipificações legais* (exercício a que o Parecer não procede de todo), por forma a verificar a observância de princípios de *consignação e afetação de receitas próprias a finalidades próprias*, sem desvios de finalidade que representem, como se refere no outro Parecer Jurídico disponibilizado, “*discriminações arbitrárias dos contribuintes*” para cada entidade e, no limite, conflitos de interesses face às finalidades próprias que a cada entidade incumbe prosseguir (revestindo-se os riscos desse tipo de *desvios de intensidades diversas* conforme a configuração e quadro de atribuições específicas das entidades que se encontram em causa, numa lógica de *conflitos de interesses* a prevenir que, de modo sintomático, já chegou a ser suscitada no passado recente em relação à ASF e aos Fundos que se encontram na sua órbita de gestão¹²);

¹² Cfr, a esse respeito, como ilustrativo da necessidade experimentada de prevenir esse tipo de conflitos de interesses e desvios de fins, o Relatório do FMI “Portugal: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Securities Regulation, and Insurance Regulation” (IMF Country Report No. 06/378 – October 2006) – e a recomendação específica contida no respetivo ponto 33: “The ISP [atual ASF] should shed its management functions of the Motor Third Party guarantee and worker compensation funds to other Organizations”. O ponto é aqui referido a título meramente ilustrativo de preocupações

**ASF**

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

- No outro Parecer Jurídico, subscrito pelos Professores Paz Ferreira e Ana Perestrelo, como já referido, caracteriza-se de forma rigorosa a realidade normativa deste tipo de patrimónios autónomos (FGA e FAT), mas, ao pretender uma suposta impossibilidade de *imputação* de despesas de funcionamento da ASF aos Fundos por *via dos custos*, devido a ausência de contabilidade analítica (de algum modo *pressuposto* da Consulta, não provado e sobretudo não criticamente equacionado *ex professo* no Parecer), identifica – por força de tal alegada ‘impossibilidade’ – uma solução tida como alternativa de “*imputação por via dos benefícios*” (que pressuporia a *remuneração* da ASF pelos Fundos pelos benefícios que estes colhem da respetiva gestão). Para tal, o Parecer, não encontrando na lei aplicável, nem a figura da remuneração da gestão por comissões, nem, por maioria de razão, a *estruturação financeira* deste tipo de comissões de gestão, vem sustentar, como solução “*razoável e proporcional*” tomar como ponto de partida um “*juízo de comparação*” com “*prestações semelhantes realizadas por operadores privados*”¹³ (ênfase aqui acrescentada) (trazendo-se para o efeito à colação a atividade de gestão de fundos de investimento pelas entidades gestoras). Sucede, porém, que no caso específico em apreço essa “*comparação*” assim esboçada não pode proceder e as prestações em causa não são “*semelhantes*”. A *comparação* não é desde logo procedente porquanto, como já *supra* destacado, a conjugação sistemática das previsões do artigo 7.º, n.º 1, al j) e do artigo 39.º dos Estatutos da ASF não consente autonomizar para além de custos específicos de funcionamento (pessoal, infra-estruturas utilizadas, etc.) uma função qualitativamente distinta, de *remuneração de serviços de gestão*, porquanto a ASF está legalmente vinculada a assegurar tal gestão. Em termos mais sintéticos, a conjugação sistemática desses normativos (*não especificamente analisados no Parecer em causa*) é compatível com a imputação ao FGA e ao FAT dos respetivos custos próprios de funcionamento (numa lógica de cruzamento e afetação com as suas receitas próprias), de acordo com princípios jurídicos aplicáveis neste domínio, numa lógica jurídico-financeira de *equivalência* quanto aos custos de funcionamento, mas não com uma lógica de *ganho ou proveito* (“*Kommerzielle Logik*”)

concretas de conflitos de interesses neste domínio, não cabendo de todo naturalmente a esta CF outras considerações mais vastas sobre a matéria em termos de enquadramento normativo de direito a constituir.

¹³ Cfr., a esse propósito, Parecer cit, ponto 2.3., p. 22 *in fine*.

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

emergente de *serviços de gestão, remunerados via comissões* (quando esta gestão corresponde a uma atribuição imperativa da ASF sendo automaticamente *ex lege* os *encargos* decorrentes do cumprimento de tal atribuição uma “*despesa da ASF*” e como tal tipificada nos respetivos Estatutos). A *comparação* preconizada no Parecer não se mostra, pois, procedente.

- Do mesmo modo, não se encontram em causa a propósito de comissões de gestão a serem cobradas pela ASF ao FGA e ao FAT *prestações semelhantes* às realizadas por operadores privados, *maxime* sociedades gestoras de *fundos de investimento* que assegurem a atividade de gestão destes últimos. A *natureza jurídico-pública* distinta da ASF e dos Fundos por si geridos, impõe-se aqui claramente, assim como a distinção estrutural que resulta de tal natureza e que envolve a observância de um *bloco de legalidade financeira* com aplicação rigorosa de *princípios de tipicidade legal das respetivas despesas e receitas*. Deverá assinalar-se ainda que o douto Parecer ora referenciado, aqui seguindo um caminho efetivamente distinto do Parecer subscrito pelo Professor Tiago Duarte, não identifica quaisquer específicas disposições legais, seja dos Estatutos da ASF, seja dos regimes legais do FAT e do FGA, a partir das quais ensaiasse uma particular *via interpretativa*, independentemente da bondade técnica da mesma, para encontrar o suporte normativo, em sede de *legalidade financeira*, de uma *receita da ASF correspondente a comissões de gestão e de correlativas despesas do FAT e do FGA*. Complementarmente, não há quaisquer específicas disposições legais a respeito das quais seja delineada qualquer construção *interpretativa* (hermenêutica) que permita apoiar uma relação de “*semelhança*” entre as prestações efetuadas por *sociedades gestoras de fundos de investimento* e as *atividades de gestão do FGA e do FAT por parte da ASF*.

6.6.5. Na realidade, o exercício referido nos pontos precedentes corresponde a um ensaio de *benchmark* com realidades de mercado (fundos de investimento e fundos de pensões), assumido *qua tale* no Relatório da KPMG intitulado “*Modelo de cálculo da comissão de gestão aplicável aos Fundos FGA e FAT*”, já cit., e, como se vem observando, não consentido pela estrutural diferença de natureza jurídica e institucional - e consequente sujeição a bloco de legalidade financeira específico - do FGA e FAT,

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

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

face a entidades operando no mercado, como fundos de investimento e fundos de pensões (referenciados no referido Relatório).

Do mesmo modo, no quadro de idêntico ensaio de *benchmark*, o referido Estudo da KPMG procede, ainda, a uma tentativa de comparação com Fundos públicos, com destaque para Fundos cobrindo riscos em matéria de sinistralidade automóvel em Estados-membros e não-membros da UE (Espanha, Alemanha, Países baixos, Reino Unido e Noruega) e para um caso de Fundo cobrindo riscos resultantes de acidentes de trabalho (Bélgica). Como é inevitavelmente sublinhado e reconhecido pelo próprio Relatório cit, “dadas as diferenças em termos de âmbito e operação destes Fundos” face ao FGA e ao FAT (cfr. ponto 5. do Relatório), esse Relatório “recolheu dados relativos a fundos adicionais (ie, Fundos de Investimento, Fundos de Pensões e outros fundos relevantes) por forma a enriquecer o exercício”. Quanto à não comparabilidade com as situações em apreço de Fundos operando em ambiente e lógica de mercado (Fundos de investimento e outros casos de algum modo paralelos) nada há a acrescentar ao que já foi aduzido em considerações precedentes. Já quanto a outros Fundos públicos da ‘amostra’ identificada no Relatório KPMG relativamente aos Estados em questão, impõem-se, por maioria de razão, as considerações já feitas quanto ao exercício de comparação com outros Fundos públicos a que se procede no Parecer do Professor Tiago Duarte, já citado (nesse caso, comparação com Fundos públicos nacionais).

Na realidade, como aí se referiu, importa sempre *atentar caso a caso nas específicas estruturas de receitas e despesas próprias dos fundos públicos e das entidades públicas gestoras que se encontrem em causa*, com as correspondentes *tipificações legais*, por forma a verificar a observância de princípios de *consignação e afetação de receitas próprias a finalidades próprias*, sem desvios de finalidade que representem, “*discriminações arbitrárias dos contribuintes*” para cada entidade e, no limite, conflitos de interesses face às finalidades próprias que a cada entidade incumbe prosseguir (apresentando os riscos desse tipo de *desvios intensidades diversas* conforme a configuração e quadro de atribuições legais específicas das entidades em causa, como também já se observou). Noutros termos, e abreviando, quando o exercício de apreciação em causa envolve a ponderação de um *bloco de legalidade financeira* estabelecido no ordenamento Português, neste caso com imposição de rigorosos

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

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

princípios de *tipicidade legal de receitas e despesas das entidades*, não podem validamente ser estabelecidos corolários nesta matéria a partir de exercícios de *benchmark* que não analisem especificamente correspondentes *blocos de legalidade financeira* indissociavelmente ligados a *quadros legais de atribuições* dessas entidades nos respetivos ordenamentos (para proceder então a um cotejo com o quadro normativo Português), numa limitação que o Relatório reconhece de modo transparente ao assumir genericamente as “*diferenças de âmbito e de operação*” das entidades em causa, aí se compreendendo, há que acrescentar, as *diferenças de quadros de legalidade financeira e de atribuições* das entidades, em conexão com determinadas *estruturas de receitas e despesas próprias*, que, como se observou num exercício internacional de avaliação, v.g. realizado pela FMI quanto a Portugal (no âmbito de um exercício internacional regularmente efetuado quanto aos sistemas financeiros dos vários Estados-membros),¹⁴ pode levar a identificar, face à especificidade de cada situação, verdadeiros casos de potenciais conflitos de interesse ou desvios de afetação a acautelar).

6.6.6. Ainda a propósito do Relatório KPMG, cit. deve salientar-se a flutuação terminológica (e menor precisão técnico-jurídica), em que não incorrem de todo os Pareceres Jurídicos *supra* referenciados (e relevados nesse ponto, *supra*, 6.6.3. deste Parecer) ao mencionar em vários trechos ora “*montantes cobrados para a gestão dos Fundos*” e sua evolução ao longo do tempo, ora “*valores variáveis de comissão de gestão e de despesas*”, sem identificarem ou aprofundarem, como se impõe (e os Pareceres fazem de modo lapidar, bem como, impõe-se acrescentá-lo a própria *Nota Técnica* já várias vezes citada integrada nos *Planos de Atividades*¹⁵) a *diferença estrutural e de natureza* entre essas realidades e a correspondente “*alteração de modelo*” (a expressão, e adequada, é da acima referida *Nota Técnica*) de relacionamento

¹⁴ Exercício internacional de avaliação citado *supra* na nota 7.

¹⁵ Cfr. *Nota Técnica* cit., ponto 20, onde se refere, assumindo a rutura e descontinuidade verificada em 2019, que “até 2019 o método utilizado para o respetivo cálculo [custos de funcionamento dos Fundos] consistia no apuramento de duas parcelas: parcela de custos com pessoal diretamente afeto às unidades orgânicas dos Fundos e parcela constituída por um montante que variava de ano para ano”; cfr. igualmente ponto 22 (“o modelo atualmente instituído – que substituiu o critério de imputação parcial de despesas aos Fundos, referido no ponto anterior, – foi decidido no ano de 2019 e foi objeto de aplicação pela primeira vez no exercício orçamental de 2020”); e ponto 23 (“Passou-se a aplicar uma comissão de gestão calculada pela aplicação de uma taxa sobre o valor do ativo líquido do balanço de cada um dos fundos”).



financeiro entre a ASF, o FGA e o FAT desde 2019, com a decisão adotada nesse ano de 2019 de *“passar a aplicar uma comissão de gestão”* (com aplicação de uma taxa sobre valor do ativo líquido de cada Fundo) aplicada pela primeira vez no exercício orçamental de 2020. Essa *alteração estrutural de modelo* cria naturais dificuldades na análise de séries temporais consideradas no Relatório KPMG quanto a 2016-2019 e 2020-2021 porquanto os objetos são distintos. Sem incorrer em repetições com o já exposto em pontos precedentes (e nos Pareceres Jurídicos), um figurino de relacionamento financeiro corresponde à agregação de custos envolvendo custos operacionais de funcionamento dos Fundos a serem diretamente imputados a estes Fundos (complementados com valores referentes a custos comuns não dissociáveis a serem ressarcidos) e outro, estruturalmente distinto, corresponde à lógica de *remunerar serviços de gestão* num valor que se pretenderá largamente apurar via exercícios de *benchmark* com situações tidas como comparáveis. Qualquer utilização terminologicamente menos rigorosa da designação *“comissão”* no passado (a propósito do ressarcimento de custos de funcionamento na vertente de custos comuns não dissociáveis) não pode iludir essa diferença essencial de natureza (e de metodologia), o que não é apreendido enquanto tal no Relatório KPMG (diversamente do que sucede com os Pareceres Jurídicos). Como também já se expôs, e importa aqui reiterar, existe uma clara linha diferenciadora em sede de *legalidade financeira – não discutida, enquanto tal, pelo Relatório KPMG nos exercícios de benchmark a que se propõe pois essa vertente técnico-jurídica não é aí privilegiada* – entre, por um lado, (a) identificar e ressarcir custos efetivos operacionais de funcionamento, o que é legalmente consentâneo e até pressuposto por princípios de *consignação e afetação de receitas próprias a finalidades próprias*, sem desvios de finalidade (como refletidos nas normas dos Estatutos da ASF e dos regimes legais do FGA e do FAT) e, por outro lado, (b) pretender autonomizar, para além desses custos específicos de funcionamento (pessoal, infra-estruturas utilizadas, etc.) uma função qualitativamente distinta, de *remuneração de serviços de gestão* que a ASF está legalmente vinculada a assegurar (comportando uma lógica de *ganho* procedente da gestão - *“Kommerzielle Logik”*, já mencionada - que se materializará independentemente de qualquer hipotético ‘desconto’ em relação a taxas de comissões de gestão praticadas em operações comuns de mercado),

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

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

comportando no Relatório cit., a referência no Anexo III - Metodologia de determinação de comissão de gestão dos fundos Fase 2 - Pressupostos 4 Valor de *markup*, que acrescenta ao valor determinado de custos de gestão de cada um dos fundos e resulta no valor de receita a receber de cada um dos fundos (i) por forma a garantir uma provisão para desvios nas estimativas de custos de gestão de cada um dos fundos e, consequentemente, no valor a cobrar de comissão de gestão aos fundos, propondo o acréscimo de um *markup* no valor de 5 a 10% do valor de custos de gestão apurados; (ii) não sendo esse *markup* considerado para efeitos do exercício para o ano de 2022 este *markup* não foi considerado.”

Na análise efetuada pela KPMG está, pois, subjacente uma ótica de “*cost plus*” em relação à qual, tendo por base o regime legal atualmente em vigor nos moldes já expostos, entendemos que o “plus” deverá sempre corresponder a 0 (zero) assumindo-se uma ótica meramente retributiva ou de ressarcimento/compensação de custos (diretos e indiretos) incorridos e não uma ótica remuneratória privada (que tome por base uma remuneração por benefícios decorrente da gestão assumida pela ASF).

Os obstáculos aqui verificados em sede de legalidade financeira (já analisados) e associados a essa *diferente natureza* dos figurinos praticados antes e depois de 2019 não são, em síntese, superados com o exercício de *benchmark* a que procede o Relatório KPMG

6.6.7. Estando em causa uma questão de legalidade financeira decorrente da alteração estrutural dos figurinos utilizados para o relacionamento financeiro ASF-FGA-FAT (antes e depois de 2019), com a *materialidade* que esses problemas de legalidade financeira por definição tendem a envolver, justifica-se ilustrar, em termos *substantivos* nesse plano financeiro, a transição estrutural operada e as questões daí decorrentes, concentrando esse exercício, por brevidade (e tratando-se de uma ilustração por amostragem) no caso do FAT. Assim, comparando sinteticamente os dados concretos fundamentais do relacionamento financeiro entre o FAT e a ASF, verifica-se que no exercício de 2019 (último em que o figurino anterior foi utilizado) foi imputado como conjunto de custos próprios do FAT a serem ressarcidos pela ASF um valor global de 1.039.561 Euros, enquanto no exercício de 2020 (o primeiro em que o novo figurino foi

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

utilizado), ao passar-se a cobrar ao FAT, numa lógica distinta, *fees* de gestão, o respetivo valor global foi de 2.023.000 Euros (passando no exercício de 2021, na mesma lógica de *fees* de gestão, para 4.980.414 Euros¹⁶; i.e., em dois exercícios sucessivos com o novo figurino de comissões de gestão os custos imputados ao FAT foram sempre crescendo exponencialmente, ano a ano (duplicando no primeiro ano e mais do que duplicando no segundo ano), face ao ponto de partida do exercício de 2019, último em que fora seguida a lógica estruturalmente distinta de identificar custos específicos operacionais de funcionamento, sempre passíveis de aperfeiçoamento, o que em termos de *materialidade financeira* parece assim evidenciar a introdução da *nova componente de ganho* a obter com os *serviços de gestão*, ultrapassando a *soma dos custos operacionais de funcionamento*).

6.6.8. Complementarmente, e não cabendo neste Parecer proceder a tal exercício (que envolveria uma incursão na esfera da gestão que não cabe a esta CF), impõe-se observar que não se identificam dados quantitativos objetivos no Relatório KPMG – incluindo nos respetivos ponto 3 intitulado “*Análise da estrutura de despesas e receitas dos Fundos*” e 4 “*análise da comissão de gestão cobrada para o FGA e FAT*” bem como nos respetivos Anexos técnicos) – que suportem e, nessa medida, justifiquem de modo suficiente, o valor das comissões de gestão cobradas e, designadamente e em especial, os muito significativos *diferenciais apurados* (no sentido do aumento exponencial dos valores debitados pela ASF aos Fundos, ilustrado *supra* com a realidade do FAT) face aos valores debitados pela ASF a esses Fundos em 2019, então com base numa identificação de despesas operacionais de funcionamento. A diferença identificada no Relatório KPMG é *nominalmente* reconduzida à alteração do figurino de determinação das despesas dos Fundos (o que, nessa medida, é exato e corresponde a uma *realidade formal*), mas não *materialmente justificada* com base em suficientes elementos objetivos que reconstituam em termos precisos e concretos, para além de específicos custos de pessoal ou de aquisições de bens ou serviços, o valor e encargos subjacentes à atividade

¹⁶ O valor de 4.980.414 euros corresponde ao valor fornecido pelo CA em 10 de agosto a solicitação desta CF.

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

de gestão (independentemente da questão de legalidade financeira, a montante, de se poder, ou não, aditar aos custos operacionais de funcionamento um *valor próprio dos serviços da gestão* que pressupõe uma *lógica de rendibilidade* da mesma). Em larga medida, face a essas limitações *supra* descritas (e em parte não escamoteados no Relatório KPMG), este Relatório e as opções de gestão acolhidas nos Planos e Orçamentos (*maxime* na Nota Técnica que reproduz nessa vertente o referido Relatório KPMG) recorrem a um exercício de *benchmark*, nos moldes já *supra* referenciados, com as correspondentes limitações e impossibilidade de retirar corolários precisos de um tal exercício, face ao problema base, já detetado, de ‘comparabilidade’ das realidades em causa. De qualquer modo, será pertinente anotar quanto ao ponto 5 do Relatório que procede a tal *benchmark* (“*Benchmark à comissão de gestão fundos*”) a referência aí feita, entre outros aspetos, a que “*o valor cobrado pela gestão do FGA e FAT é de uma forma geral superior aos valores cobrados para a gestão dos fundos de investimento*” e a referência também aí feita ao facto de esses valores se encontrarem igualmente “*acima da média de alguns dos valores cobrados para a gestão dos fundos de pensões*”.

6.6.9. No contexto acima descrito, e com as questões e limitações aí identificadas (e correspondentes dúvidas e objeções também já explicitadas), e com referência expressa às Conclusões (ponto 6) do Estudo KPMG, é contemplado quanto ao exercício de 2022 nos instrumentos previsionais apresentados pela ASF a aplicação continuada do *figurino* das *comissões de gestão*, envolvendo (i) quanto ao FAT a aplicação de uma taxa de comissão de gestão de 1,2% do valor do respetivo ativo líquido em 2020¹⁷ (538,261 milhões de euros), correspondente ao valor de 6,450 milhões de euros de despesas imputadas a título de comissão de gestão; (ii) quanto ao FGA a aplicação de uma taxa de comissão de gestão de 0,29% do valor do respetivo ativo líquido em 2020 (733,185 milhões euros), correspondente ao valor de 2,149 milhões de euros de despesas imputadas a título de comissões de gestão; considerando-se que (iii) esses valores

¹⁷ Valor que se encontra referido nas Notas Técnicas dos Planos de Atividades da ASF, do FAT e do FGA, mas que deverá corresponder a 0,29% para o FAT e a 1,2% para o FGA (valores que resultam do Relatório KPMG, cit.), assumindo-se que terá existido nas referidas Notas Técnicas uma gralha, com troca das taxas de comissões do FAT e do FGA (valores de taxas que já aparecem corretamente indicados nos Mapas Orçamentais da ASF, FAT e FGA).

**ASF**

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

corresponderão ao “*resultado da aplicação de uma framework aprovada, designadamente a partir de uma chave de alocação de despesas*” (reportada, nos moldes que esta CF pôde apurar, ao já referenciado e descrito Relatório KPMG).

Em termos prospetivos – que extravasam o exercício de 2022 objeto de análise estatutária para efeitos de Planos de Atividades e Orçamentos para 2022 – os documentos previsionais ora apreciados acolhem recomendações constantes do ponto 6 do Relatório KPMG (“*Conclusões e ações de mitigação*”) no sentido de ser construído um modelo com metodologia pensada para um prazo entre três a cinco anos, contemplando a “*definição de montantes mínimos e máximos a cobrar por fundos a cada ano (através de um intervalo variável de taxas de 5%/10%) que permitam à ASF estabilizar as receitas recebidas através da comissão de gestão*”. De qualquer modo, esse exercício prospetivo toma por base o desenvolvimento para o futuro de um modelo de *contabilidade analítica*, que corresponde, afinal, ao obstáculo invocado como conducente à opção de alteração estrutural de figurino em 2019. Neste contexto, reportando-nos à situação presente, e sem prejuízo da importância a título prospetivo de desenvolvimento próximo de trabalhos de contabilidade analítica, assim como tendentes à adoção, que se recomenda, de uma Contabilidade de Gestão por aplicação direta do NCP 27 com base no SNC-AP, uma vez consumada a etapa de transição para o SNC-AP (em 2019), afigura-se que deveriam ser exploradas todas as virtualidades e opções técnicas de identificação e cálculo de despesas operacionais de funcionamento dos Fundos geridos pela ASF, desenvolvendo e aprimorando de modo incremental as imputações de despesas dos Fundos identificadas em 2019, separando essas imputações – *na linha das exigências de legalidade financeira já equacionadas* – de uma obtenção de elementos de *ganho* emergente de *serviços de gestão* e que sejam tributários de uma lógica de *rendibilidade* da mesma (devido aos obstáculos legais identificados), o que aconselha a que na estruturação do modelo de financiamento da ASF e Fundos, face às repercussões globais e impacto dos aspetos em causa, seja chamada a intervir entidade com competência para apreciações de fundo e tendencialmente definitivas nessa sede de legalidade financeira [como se observa e recomenda *infra*, no Capítulo V (“*Apreciação conclusiva*”) do presente Parecer].



2. Análise da proposta do Orçamento

2.1. Considerações globais

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 1404, de 2 de agosto de 2021.

A apresentação dos orçamentos compreende a Memória justificativa dos orçamentos e os Orçamentos propriamente ditos referentes a 2022.

Os orçamentos para 2022 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 objeções, suscitadas *supra* no ponto 6.

2.2. Orçamento da receita

8. As receitas do Orçamento da ASF ascendem a 50.474.362 euros, sendo 28.620.797 euros de Receitas Correntes e 21.853.565 euros de Receitas de Capital.

Nas Receitas Correntes, são, naturalmente, predominantes as taxas, multas e outras penalidades com o valor agregado de 19.341.339 euros, correspondendo 19.239.339 euros a taxas de supervisão e 102.000 euros a multas e outras penalidades. Em Vendas de bens e serviços correntes está previsto um montante de 8.602.544 euros, e em Cofinanciamento Comunitário/SAMA, de 496.889 euros, apresentando as receitas correntes, na totalidade, um aumento de 3% relativamente ao orçamento para 2021. De realçar que esta variação é explicada predominantemente pela evolução positiva, bastante acentuada, nas multas e outras penalidades (2021: 7.000 euros; 2022: 102.000 euros) de 1357%, acompanhada igualmente de uma evolução positiva nas Taxas de Supervisão (2021: 17.000.000 euros; 2022: 19.239.339 euros) de 13%, e de uma evolução negativa de Vendas de bens e serviços de 15%, que correspondem, no essencial, às denominadas comissões de gestão a debitar



pela ASF aos Fundos por si geridos – FAT e FGA – em 2022 (8.599.044 euros¹⁸) e 2021 (10.129.722 euros), com ressalva aqui, uma vez mais, das questões, e correspondentes objeções, suscitadas *supra* no ponto 6.

As Receitas de Capital, previstas ascendem a 21.853.565 euros, e são constituídas, fundamentalmente, pela integração de saldo de gerência no mesmo montante de euros.

9. Na parte referente ao FGA, observa-se que as receitas totais orçamentadas são de 176.189.020 euros, repartidas por Receitas Correntes de 35.708.909 euros e por Receitas de Capital de 140.480.111 euros.

As Receitas Correntes são constituídas, predominantemente, por Taxas, multas e outras penalidades, com o valor de 27.595.000 euros, e apresentam um aumento de 13% relativamente ao orçamento para 2021 (24.494.000 euros). Em Rendimentos de propriedade, no montante, de 6.013.909 euros está previsto, nomeadamente, o recebimento de 4.128.250 euros a título de juros resultante de uma aplicação de 55.000.000 euros em CEDIC's a uma taxa média esperada de 0,1% TANB e às rendas no montante de 1.296.000 euros do edifício República 79 de que o FGA é o proprietário. Em Transferências Correntes estão previstos 2.100.000 euros correspondentes a reembolsos a favor do FGA.

As Receitas de Capital, para além do saldo de gerência anterior, no valor 133.880.111 euros, são integradas pelos reembolsos de títulos de dívida, de 6.500.000 euros (*Arcelor Mittal*: 3.000.000 euros e de Dívida *Corporate USA*: 3.500.000 euros).

10. Quanto ao FAT, as receitas orçamentadas são de 369.983.372 euros, sendo as Receitas Correntes de 108.913.690 euros e as Receitas de Capital de 261.070.042 euros.

¹⁸ O valor de 8.599.044 euros corresponde ao valor fornecido pelo CA em 10 de agosto a solicitação desta CF.

**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 (101.794.000 euros), a que acrescem valores de Rendimento da propriedade em juros (5.519.690 euros) e Transferências Correntes (1.600.000 euros).

As Receitas de Capital previstas ascendem a 261.070.042 euros e são constituídas, fundamentalmente, pela integração do saldo de gerência anterior, no valor 254.867.042 euros, pelos reembolsos de títulos de dívida de médio e longo prazo no montante de 6.200.000 euros e de um montante residual de 3.000 euros a título de reposições não abatidas aos pagamentos.

2.3. Orçamento da despesa

11. As despesas do Orçamento da ASF ascendem a 48.806.468 euros, sendo 27.356.968 euros de Despesas Correntes e 21.449.500 euros de Despesas de Capital.

As Despesas Correntes são principalmente constituídas pelas Despesas com o Pessoal, no montante de 17.978.370 euros, e em aquisição de bens e serviços no valor de 6.487.051 euros. Note-se que o aumento registado nesta rubrica, Despesas com Pessoal, poderá, em princípio, ser atribuído ao recrutamento de recursos humanos, atualização salarial de 1,5% para 2022 e um eventual alargamento da composição do Conselho de Administração (conquanto não quantificado, enquanto tal, nos dados que nos foram disponibilizados). Relativamente a aquisição de bens e serviços está previsto um montante de 6.487.051 euros dos quais 817.500 euros são relativos a aquisição de serviços no âmbito do projeto SAMA. O valor das transferências correntes, no montante de 2.821.547 euros, é essencialmente constituído pela transferência para a Autoridade da Concorrência, que se cifra em 1.551.198 euros e quotizações para organismos internacionais dos quais se destaca a referente à EIOPA no montante de 771.099 euros. Na totalidade das despesas correntes observa-se um aumento de cerca de 4% em relação ao orçamento para 2021.

Nas Despesas de Capital projeta-se, nomeadamente, a aquisição de ativos financeiros no montante de 20.300.000 euros assim como a realização de despesas relacionadas com



obras de adaptação das instalações na ASF num montante de 182.000 euros e despesas na área das tecnologias e sistemas de informação num montante de 913.000 euros. Está previsto um montante de 55.000 euros na aquisição de bens financiados ao abrigo do projeto SAMA.

12. As despesas do FGA são do total de 168.885.421 euros, correspondendo 28.885.421 euros a Despesas Correntes, correspondente a um aumento de 4% relativamente ao orçamento para 2021 (27.714.308 euros), e 140.000.000 euros a Despesas de Capital, em títulos.

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. Nas Aquisições de bens e serviços, no montante de 7.850.421 euros, está previsto um montante de 6.450.421¹⁹ euros a título de Comissão de Gestão a ser debitada e cobrada pela ASF com base num estudo da KPMG (rececionado pela CF a 5 de agosto), com ressalva aqui, uma vez mais, das questões, e correspondentes objeções, suscitadas *supra* no ponto 6 e um montante de 1.400.000 euros a título de encargos a serem suportados pelo FGA e previstos no artigo 59.º do DL 291/2007, de 21 de agosto.

Em termos de Despesas de Capital é estimado um montante de 140.000.000 euros a título de aplicações financeiras, correspondente a um acréscimo de 180% face a 2021.

13. As despesas do FAT estão orçamentadas no total de 351.041.623 euros, divididas em 51.041.623 euros de Despesas Correntes e em 300.000.000 euros de Despesas de Capital, em títulos.

Nas Despesas Correntes predominam, naturalmente, as transferências para as Companhias de Seguros e Famílias, a título de indemnizações com pensões e pensões de remição num

¹⁹ O valor de 6.450.421 euros corresponde ao valor fornecido pelo CA em 10 de agosto a solicitação desta CF.



montante total de 47.630.000 euros. 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 (incluindo quanto a insuficiente detalhe de justificação de despesas de pessoal relativas a cada Fundo).

Nas Aquisições de bens e serviços, no montante de 2.221.623 euros, está previsto um montante de 2.148.623²⁰ euros, a título de Comissão de Gestão a ser debitada e cobrada pela ASF com base num estudo da KPMG, (rececionado pela CF a 5 de agosto).

Em termos de Despesas de Capital é estimado um montante de 300.000.000 euros a título de aplicações financeiras, correspondente a um acréscimo de 100% face a 2021.

2.4. Análise das propostas dos orçamentos e Saldos de Gerência previsionais

14. No quadro seguinte apresenta-se o resumo das Receitas, das Despesas e dos Saldos de Gerência constantes dos Planos de Atividades e Orçamentos para 2022.

Unidade: Euros

Entidade	Receitas			Despesas			Saldo de Gerência
	Capital	Corrente	Total	Capital	Corrente	Total	
ASF	21 853 565	28 620 797	50 474 362	21 449 500	27 356 968	48 806 468	1 667 894
FGA	140 480 111	35 708 909	176 189 020	140 000 000	28 885 421	168 885 421	7 303 599
FAT	261 070 042	108 913 690	369 983 732	300 000 000	51 041 623	351 041 623	18 942 109

Saldo de Gerência=Receita Total-Despesa Total

²⁰ O valor de 2.148.623 euros corresponde ao valor fornecido pelo CA em 10 de agosto a solicitação desta CF.



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, dúvidas e questões referenciadas *supra*, em 1, 5 e, sobretudo, em 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, os modelos de projeções orçamentais que suportam as demonstrações orçamentais previsionais em apreciação (nomeadamente os itens, ASF: taxas cobradas às empresas de seguros ou de resseguros, aos fundos de pensões e aos mediadores de seguros ou de resseguros; FAT: 0,15% sobre o valor da projeção dos salários seguros do mesmo ano; e FGA: 2,5% sobre o valor da projeção da produção do ramo automóvel do mesmo ano) consideram metodologias de regressão multivariada e séries históricas (embora os parâmetros e os indicadores de qualidade dos modelos não sejam apresentados, com as correspondentes limitações na aferição da aplicabilidade dos modelos em causa), em que os resultados são apresentados para três cenários distintos, i.e. “pessimista”, “moderado” e “otimista” e para o horizonte temporal até 2025, mas é aplicado para estimar um ano atípico, tal como foi o ano de 2021, 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. Considerando os aspetos de legalidade financeira equacionados nos pontos 6.6.1. a 6.6.9. deste Parecer a propósito dos Planos de Atividades destas entidades, abordando desde logo nessa sede, pela interligação das matérias, aspetos orçamentais, atinentes ao



novo figurino transversal adotado desde o exercício de 2020 para as relações financeiras entre a ASF, o FGA e o FAT, assente de modo integrado em comissões de gestão cobradas pela ASF a estes Fundos e apresentando uma decisiva *componente remuneratória* envolvendo uma lógica de *ganho ou proveito* emergente de *serviços de gestão, remunerados* via *comissões*, autonomizada para além dos custos específicos de funcionamento desses Fundos pelos quais se justifica que estes devam ressarcir a ASF, o que tem respaldo legal (tipificado), a CF renova as suas objeções e questões quanto a essa metodologia, pelas razões de legalidade financeira sintetizadas em especial *supra*, no ponto 6.6.2. (em virtude dos princípios aplicáveis de *tipicidade de receitas e despesas da ASF e dos Fundos*), e reafirmadas a propósito da análise dos estudos apresentados nesta matéria pela ASF nos termos desenvolvidos sucessivamente nos pontos 6.6.3. a 6.6.9, *supra* (para os quais se remete). Complementarmente, e numa possível ótica prospetiva ou evolutiva na matéria, recomenda-se, numa dupla via alternativa que, (i) para efeitos de ajustamento que, sendo caso disso, possa ser institucionalmente contemplado do modelo de relações financeiras entre a ASF e os Fundos que esta se encontra incumbida de gerir, no sentido de ir além do estrito ressarcimento à ASF dos custos de funcionamento desses Fundos, se contemple uma alteração legislativa dos Estatutos da ASF e dos regimes legais dos Fundos (nos moldes de resto compreensivelmente aventados num dos Pareceres Jurídicos analisados), ajustando a estrutura tipificada de receitas e despesas destas entidades ou, no limite, alterando o próprio perímetro de entidades geridas pela ASF; (ii) ou que, a não ser no imediato contemplada essa intervenção legislativa '*de iure codendo*', e face às repercussões globais e impacto dos aspetos em causa em sede de legalidade financeira, bem como à segurança e certeza jurídicas a serem privilegiadas nesse domínio, seja chamada a intervir entidade com competência para apreciações de fundo e tendencialmente definitivas nessa sede de legalidade financeira, no caso o Tribunal de Contas, nos termos resultantes, em termos conjugados, do estatuído na alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º e do artigo 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas em vigor, permitindo análises e auditorias circunscritas a determinados aspetos de gestão financeira em especial.



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, 13 de agosto de 2021

A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Luís Domingos Silva Morais
Presidente

Maria Teresa Medeiros Garcia
Vogal

Júlio César Nunes Tormenta
Vogal/R