
PARECER DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
SOBRE AS PROPOSTAS DE PLANOS DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO
PARA 2023
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 2023, 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 4 de agosto de 2022, com a menção de respetiva aprovação pelo CA

da ASF a 2 de agosto de 2022, e considerando o calendário de apresentação destes instrumentos resultante da Circular – Série A, N.º 1407 – “*Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2023 aprovadas por despacho de Sua Excelência a Secretária de Estado do Orçamento, em 1 de agosto de 2022*”, publicada em 1 de agosto de 2022, a tomar em consideração para todos os devidos efeitos no presente procedimento, o presente Parecer desta CF é produzido num condicionamento de extrema urgência – e com dificuldades e limitações operacionais decorrentes das datas de receção em momentos diferenciados, sucessivos, e com evolução sucessiva dos respetivos conteúdos, de documentação essencial (em particular na parte orçamental), e como discriminado *infra* no ponto 5. - que exige um carácter mais sucinto e uma ressalva de provisoriedade do mesmo documento, produzido com vista a observar, tanto quanto possível, por parte da CF o primeiro horizonte temporal da *supra* referida Circular da DGO, reservando-se a CF, sendo caso disso, retornar com outro desenvolvimento, *noutros contextos e calendários*, às matérias ora versadas mediante Aditamento ao presente documento que se justifique, *maxime* na parte orçamental, atendendo a estas condições da sua emissão.

Nos exatos termos *supra* referido, a documentação estatutária ora em apreço foi apresentada pelo CA da ASF sobre a forma de três projetos de *Planos Anuais de Atividades e Orçamentos – 2023* da ASF e de cada um dos Fundos que esta entidade se encontra legalmente incumbida de gerir (FGA e FAT), integrando cada um dos mesmos uma seção final muito sucinta intitulada “*Plano Financeiro Orçamental*”, ainda lacunar em especial no que respeita aos elementos orçamentais (e objeto de complementos, mediante solicitações específicas sucessivamente dirigidas pelo CF à ASF, nos moldes discriminados *infra* no ponto 5.).

Esta última seção (“*Plano Financeiro Orçamental*”) é complementada, no caso da ASF, por uma subseção intitulada “*Plano Financeiro Orçamental Extraordinário*”, associada a documentação autónoma entregue com os Planos e Orçamentos *supra* referenciados e compreendendo um “Memorando” – *Modelo Financiamento ASF*, intitulado “*Reforço dos recurso humanos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões*”, acompanhado de um “*Anexo 1 – novas atribuições, funções responsabilidades cometidas a esta Autoridade a partir de 2011*”. Aí se inventariam – com invocação, entre outros aspetos, de Relatório da *KPMG Advisory – Consultores de Gestão, SA (KPMG)* identificado no



referido Memorando como “*relativo à avaliação das necessidades de recursos*” da ASF (disponibilizado a esta CF, na sequência de sua expressa solicitação à ASF, sendo recebido pela CF em termos úteis a 10 de agosto¹) necessidades em ótica plurianual de recursos humanos a contratar pela ASF face a “*lacunas orçamentais*” que impediriam esse volume projetado de contratações. Tal obrigaria a um aumento extraordinário da receita que, por seu turno, dependeria de uma “*alteração das taxas de supervisão em vigor*”, que se projeta e propõe, visando “*um equilíbrio orçamental de médio prazo*”. Atendendo, seja às limitações estatutárias do Parecer da CF sobre Planos e Orçamentos *anuais* (não cabendo à CF extravasar desses compreensíveis limites estatutários), seja, conexamente, à natureza *política e institucional* das opções em causa (eventual aumento de taxas de supervisão para os próximos exercícios numa ótica “*orçamental de médio prazo*”), seja ainda às manifestas limitações decorrentes do condicionamento temporal extremo de produção do presente Parecer (já descrito e retomado *infra* no ponto 5.), este Parecer não colocará de todo o seu enfoque no cenário *extraordinário* associado ao denominado “*Plano Financeiro Orçamental Extraordinário*”, *supra* referenciado (justificando-se tão só relevar em geral, sem interferência nas opções concretas de gestão, que cabem ao CA da ASF, nem nas opções institucionais de fixação *in concreto* de certos níveis de taxas de supervisão, a importância de uma estrutura adequada de recursos humanos da ASF, mediante, também, uma sua ótima combinação com o recurso a consultores externos e uma equilibrada ponderação da afetação de recursos financeiros existentes, *sempre limitados*, a essas duas vertentes).

No que respeita à sua estrutura, os três documentos estatutários “*Planos Anuais de Atividades e Orçamentos 2023*” da ASF, FGA e FAT (*supra* mencionados) integram, em cada um dos

¹ Reportamo-nos aqui a Relatório KPMG “*Estudo do Modelo de Financiamento da ASF – relatório bloco de trabalho I*”, com data de 16 de setembro de 2021, tal como designado no texto ora recebido em termos úteis pela CF da ASF a 10 de agosto de 2021, apresentado pela ASF como resposta a Carta da CF dirigida em 8 de agosto de 2022 à Senhora Presidente do CA da ASF onde se solicitava cópia integral do Estudo da KPMG Advisory – Consultores de Gestão, SA (KPMG) “*relativo a avaliação das necessidades de recursos*” da ASF, tal como especificamente referenciado no Memorando intitulado “*Reforço dos recursos humanos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF)*” junto com os documentos de trabalho dos Planos e Orçamentos 2023 de 4 de agosto de 2022. Doravante esse novo Relatório será referenciado abreviadamente como ‘*Relatório 2 – KPMG- Setembro-2021*’.

casos, uma *Mensagem da Presidente da ASF, Enquadramento Macro-Económico* e uma breve secção intitulada *Setores Supervisionados e Contexto* (no caso da ASF), *Balanços em 2022* das atividades desenvolvidas, 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 para 2023*, complementados com a apresentação da sua projeção no denominado *Plano Financeiro Orçamental* e com as propostas de *Orçamentos para 2023* daí decorrentes e respetivos *anexos e projeções* (conquanto com as apreciáveis limitações, na parte orçamental, referenciadas no parágrafo anterior e no ponto 5., *infra*).

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 2023* 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 seguida a partir de opções que vêm conhecendo oscilações desde os Planos e Orçamentos apresentados em novembro de 2019, *devidamente referenciadas e enquadradas numa ótica global e quanto ao período 2019 a 2022 pelo Relatório e Parecer desta CF sobre os Relatórios e Contas da ASF, FGA e FAT, de 25 de março de 2022, doravante “Relatório CF - 25 março 22”, esp. pontos 5.1. e ss., para o qual aqui expressamente se remete* – metodologia impondo, por natureza, um tratamento global e incindível).

Finalmente, abordam-se (Capítulo IV, 2) – de modo sucinto, pelas razões já supra especificadas - 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 os 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 caráter muito sumário no contexto concreto *supra* descrito 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 muito limitativos *supra* referenciados, proporciona uma primeira base para a emissão do presente relatório sobre os instrumentos de gestão previsional, com as limitações, reservas, observações e/ou recomendações discriminadas nos pontos seguintes do Parecer, bem como das respetivas Conclusões, impondo-se ressaltar aqui a possível necessidade de um Aditamento a este Parecer, atendendo à data mais tardia da receção de versões de trabalho de Memórias Justificativas, Demonstrações Financeiras previsionais e de outra documentação orçamental relevante, em função do conhecimento ulterior pela CF dos conteúdos definitivos, estabilizados, da documentação final que seja submetida à DGO pela ASF.²

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 2023, traduzidas na atividade executiva materializada e referenciada nas Atas do CA (na medida

² Os trabalhos desenvolvidos neste Parecer tiveram por base essencial documentos de trabalho de base recebidos do CA a **4 de agosto de 2022** (referenciados em **1.** e incluindo dezasseis ficheiros intitulados “Plano Anual de Atividades e Orçamento 2023 – ASF”, “Plano Anual de Atividades e Orçamento 2023 – FGA”, “Plano Anual de Atividades e Orçamento 2023 – FAT”, “Mapas Orçamentais/2023 da ASF”, “Mapas Orçamentais/2023 Extraordinário da ASF”, “Mapas Orçamentais/2023 do FGA”, “Mapas Orçamentais/2023 do FAT”, “Projeção das receitas da ASF – 18 de julho de 2022”, “Adenda à nota ‘Projeção das receitas da ASF – 18 de julho de 2022’”, “Projeção das receitas do FGA – 21/06/2022”, “Projeção das receitas do FAT – 21/06/2022”, “Memorando – Reforço dos recursos humanos da ASF”, “Acréscimo de competências, funções responsabilidades cometidas à Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos de Pensões após 2010”, “Plano de Atividades e Orçamento 2023 ASF – Apresentação – 28 de julho de 2022”), sem prejuízo de a CF, na sequência de sua solicitação, formal, expressa, ter ainda recebido em 9 de agosto *Memórias Justificativas* e *Demonstrações Financeiras previsionais* e recebido, ainda, em 10 de agosto documentação referenciada pelo CA da ASF como “*documentação relativa ao orçamento extraordinário de 2023*”, integrando, entre outros documentos, *Demonstrações financeiras previsionais* com valores distintos dos constantes da documentação rececionada a 9 de agosto (*supra* referenciada), para além de outra informação financeira complementar relevante solicitada pela CF, em relação à qual a CF entende sublinhar o esforço e colaboração dos membros do Departamento Financeiro da ASF e da respetiva Diretora.

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 2022, ou outras interações de troca de informação emergentes de reuniões efetuadas ainda no final de 2021, com algumas direções no quadro dessas unidades da ASF e Fundos por esta geridos, relevantes não apenas para balanço de atividades do exercício de 2021 mas para a organização e programação de atividades futuras numa lógica de continuidade (aí se compreendendo reuniões e/ou interações com os Diretores do Departamento Financeiro, do Departamento de Recursos Humanos, do FAT e do FGA).

Neste quadro, impõe-se inevitavelmente referir, em termos positivos, a progressiva ultrapassagem das condicionantes decorrentes das circunstâncias excecionais do anterior contexto pandémico e das medidas de contingência adotadas em termos de funcionamento operacional da ASF e dos Fundos, verificando-se, em contrapartida, um enquadramento macro-económico, marcado por assinalável incerteza, quer em virtude de tensões inflacionistas pós-pandémicas, quer em virtude do novo contexto geo-económico que coloca desafios à estabilidade financeira com o retorno da inflação e da incerteza do crescimento económico. Na atividade de 2022 conducente ao planeamento de 2023 deve, ainda, salientar-se, no plano interno da ASF, a evolução nos condicionamentos anteriormente verificados (e registados em anteriores Pareceres desta CF), quanto ao Departamento Financeiro da ASF, com a cessação de funções do anterior Diretor no final de maio de 2021 (o qual havia iniciado funções em junho de 2020), avocação de funções pelo vogal do CA com respetivo pelouro (à semelhança do que já ocorrera ao longo do primeiro semestre do exercício de 2020) e designação e início de funções de nova Diretora do Departamento em outubro de 2021. A esse título, mostra-se absolutamente essencial uma estabilização próxima no funcionamento deste Departamento da ASF, nevrálgico para as questões de legalidade financeira e para as interações com a CF nesse domínio, considerando também, entre outros aspetos, e muito em particular, a necessidade de dar cumprimento às determinações do SNC-AP em matéria de *contabilidade analítica e de gestão* e a absoluta necessidade de aceleração de trabalhos nesse domínio, pelas razões e conforme afluído noutros pontos deste Parecer (v.g., em 6.6.1. a 6.6.3.2., e 15. e ss, para os quais se remete). Noutro plano registam-se as medidas de

alteração das responsabilidades orgânicas em matéria de contratação pública, associadas a propósitos do reforço de eficiência desta área, no quadro de outras medidas referenciadas nesse domínio – nos Planos de Atividades ora em apreço - na vertente de gestão interna, v.g. quanto à consolidação e sistematização global dos procedimentos de contratação pública, para além de outros desenvolvimentos, como a criação de um Gabinete de Organização e Planeamento (GOP) ou a criação, mais recente, da figura do Encarregado de Proteção de Dados (EPD); encontrando-se essa nova estrutura interna espelhada no *Organograma* apresentado no *Plano Anual de Atividades – 2023* da ASF e na afetação de prioridades e de atividades constante do mesmo Plano (nos moldes que se referenciarão em pontos seguintes deste Parecer e com as observações aí constantes a esse propósito).

6.2.1. O Plano de Atividades da ASF propõe-se definir as *prioridades de atuação para 2023* 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 2023 – observando-se, do mesmo passo, que, “*decorridos os dois primeiros anos de implementação do Plano Estratégico da ASF*”, todos os projetos subjacentes ao mesmo “*estão em fase de implementação*” – se apresenta estruturado em torno de *quatro grandes linhas de orientação estratégica*, correspondentes: (i) ao 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 2023 (*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 2023 no domínio da *supervisão prudencial* (i) na *vertente macroprudencial*, a prossecução e aprofundamento de análises regulares assentes na “*interpretação de métricas de risco (...) que permita a identificação atempada de vulnerabilidades do setor nacional e a ponderação de medidas de mitigação adequadas*” (com particular relevância “*no atual contexto de elevada incerteza e instabilidade macroeconómica e geopolítica*”, iniciando-se também as “*atividades de preparação do exercício de stress test europeu da EIOPA previsto para o setor segurador em 2024*”); (ii) na *vertente microprudencial*, e no quadro de um pretendido desenvolvimento ou consolidação de um *modelo integrado de supervisão*, assume-se como passo para 2023 após diagnósticos internos e *workshops* com entidades congéneres europeias, “*o desenho de detalhe do modelo e a definição do sistema de governação associado*”, bem como uma compreensão adequada dos novos riscos nas áreas da digitalização e da sustentabilidade (no setor dos seguros e dos fundos de pensões); (iii) no domínio da *supervisão comportamental*, o reforço do sistema de governação dos operadores em matéria de conduta de mercado e dos requisitos de governação dos produtos, em linha com o “*realinhamento de atividades de supervisão*” nesta sede com a aprovação em 2022 da Norma Regulamentar N.º 7/2022-R e, (iv) em sede de *gestão e organização da ASF e Fundos por esta geridos*, um propósito de reforço da organização no que é configurado como uma melhoria das capacidades de planeamento e controlo organizacionais.

No quadro desses vários eixos de atuação continua a ser conferido especial enfoque ao denominado *Programa de modernização digital ASF/SAMA* (parcialmente financiado através da Agência para a Modernização Administrativa³) 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*

³ Em moldes que se retomam *infra*, Capítulo IV, 2, na parte orçamental, versando os fluxos financeiros relacionados com tal Programa SAMA.

(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 2023 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, para além da já referida preparação do exercício de *stress test europeu* da EIOPA, a avaliação da forma como as empresas de seguros consideram os riscos associados a alterações climáticas na gestão dos seus riscos, em particular no exercício ORSA (*‘own risk and solvency assessment’*) e o acompanhamento do processo de adoção pelas seguradoras da denominada IFRS 17 - *International Financial Reporting Standard*⁴); **(b)** em sede microprudencial, para além dos aspetos já *supra* referenciados a título de prioridades de 2023, a concretização de um questionário de diagnóstico ao mercado segurador e ao mercado dos fundos de pensões avaliando a inclusão, nas suas atividades e mecanismos de governação, critérios de sustentabilidade, a avaliação de estruturas de governação de maior complexidade em sede de princípio da proporcionalidade, ou a continuação da implementação de um “*modelo de supervisão das políticas de remuneração*” das empresas de seguros e das entidades gestoras de fundos de pensões; e, **(c)** em sede de supervisão comportamental, na sequência da já mencionada Norma Regulamentar N.º 7/2022-R, o desenvolvimento de atividades de reforço da supervisão dos operadores em matéria de conduta de mercado, como corolários específicos dessa Norma, ou o reforço, modernização e automatização da supervisão da publicidade e comercialização à distância, em conexão também com um projetada maior monitorização da prestação de informação pelos operadores diretamente aos seus clientes e através dos seus *websites*.

⁴ *International Financial Reporting Standard 17 (IFRS 17)* – Emitido pelo *International Accounting Standards Board*, em maio de 2017.

6.2.3. Importa também referenciar nessa enunciação de atividades que a ASF se propõe desenvolver no decurso de 2023, à luz das prioridades de atuação *supra* mencionadas e assumidas como estratégicas, e ao nível das suas competências centrais (*lato sensu*) de supervisão, o acompanhamento do fundamental processo europeu em curso de revisão da Diretiva Solvência II (na pendência de próximas negociações tripartidas entre a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho), bem como de futura produção normativa *lato sensu* (associada à revisão da Diretiva), o reforço em sede regulatória *lato sensu* do uso de instrumentos de *soft law*, e um projetado reforço da celeridade e eficácia dos procedimentos no âmbito da atividade contraordenacional da ASF. Também, em termos transversais, impõe-se referenciar no plano comunicacional, a renovação dos portais institucionais e de outros canais de atuação no âmbito de um denominado *programa integrado de comunicação*. Igualmente, na mesma ótica transversal, no plano da *gestão e organização*, importa destacar, no quadro de várias iniciativas configuradas como de “*melhoria dos sistemas de governance da ASF*”, e a “*implementar em 2023*”, a “*concretização e implementação do Modelo de Contabilidade de Gestão aplicável à ASF – Norma de Contabilidade Pública 27*”. Trata-se de matéria essencial em sede de controlo financeiro, no núcleo das funções de escrutínio desta CF, na qual se verificam consideráveis atrasos, e que será assim retomada noutro ponto deste Parecer (esp *infra* 6.6.1. a 6.6.3.2. e 15. e ss, já referenciados), face a recomendações feitas nessa matéria pela CF.

6.3. No que respeita ao FGA as prioridades assumidas para 2023 tomam globalmente como referência a planificação estratégica ASF 2020-2024, já *supra* referenciada, sendo para além de objetivos genéricos de melhoria contínua da qualidade do serviço prestado às vítimas de acidentes rodoviários e de otimização dos padrões de resposta aos utentes, destacados objetivos assumidos como de implementação de um *novo sistema informático* com novas funcionalidades compatíveis com a evolução das atribuições do FGA e, no plano da regulação *lato sensu*, a transposição para o ordenamento nacional da nova Diretiva do seguro automóvel.

6.4. No que respeita ao FAT, e tal como sucede quanto ao FGA, no sentido indicado no ponto precedente, as prioridades assumidas para 2023 tomam globalmente como referência a planificação estratégica ASF 2020-2024, já *supra* referenciada, sendo para além de objetivos genéricos de continuação da modernização digital em curso e de implementação de mecanismos de automatização de processos, destacados objetivos assumidos como de conclusão de um novo *website* e, no plano da regulação *lato sensu*, a apresentação de uma proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril, que disciplina o FAT, contemplando a atribuição de algumas novas competências e instrumentos de atuação deste Fundo.

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 Anuais de Atividades para 2023 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 especial importância a continuação do aprofundamento da 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 do seu concreto e encadeado desdobramento em específicas atividades que, por seu turno, decorram em moldes mais pormenorizados daqueles objetivos e vertentes (*enunciando ou especificando, sempre que se trate de novas atividades, concretas datas previsionais de início e de termo, que continuam a não ser contempladas nos Planos ora em apreço*), e que sejam, nessa conformidade, estabelecidas e atribuídas quanto a cada unidade orgânica a ser-lhe afetada em termos de execução.

Essa densificação de objetivos prioritários mediante o seu encadeamento sistemático com atividades enunciadas, com *concretas datas previsionais de início e de termo*, mostra-se – como a CF tem vindo a sublinhar em vários Pareceres – essencial para suportar de uma forma substantiva e, como tal devidamente verificável, 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, a CF vem registando positivamente (*maxime* no seu *Relatório CF- 25 março 22*, cit, para o qual se remete) o propósito assumido em recentes documentos estatutários da ASF 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. Em contrapartida, para suportar a montante essa construção e progressiva concretização de tal metodologia de indicadores de desempenho (*avaliável anualmente no quadro da apreciação dos relatórios e contas de cada exercício findo*), será fundamental dar passos complementares em sede de Planos Anuais de Atividades, em ordem a uma maior sistematização e 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 de *definição e calendarização de 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. Uma ilustração paradigmática desse tipo de passos complementares de *densificação, especificação e calendarização de atividades prioritárias*, em sede de *concretização de objetivos nucleares – que uma vez mais se recomendam –* pode, v.g., a título meramente ilustrativo, ser encontrada, numa área de regulação e supervisão (*lato sensu*) diretamente relacionada com o universo de atuação da ASF, no “*Revised Single Programming Document 2022-2024 – Including Annual Work Programme 2022*” da EIOPA (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), de 27 de janeiro de 2022, esp. *Section III, Annual Work Programme 2022*.⁵

⁵ Cfr EIOPA - “*Revised Single Programming Document 2022-2024 – including annual work programme 2022*”. Disponível em: <https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/administrative/eiopa-bos-21-419-single-programming-document-spd-2022-2024.pdf>

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), justifica-se, desde logo, no quadro da apreciação dos Planos e Orçamentos para 2023 da ASF, do FGA e do FAT, e como *ponderação global e transversal*, assinalar que, em matéria de relações financeiras entre a ASF e estes dois Fundos, se vem verificando uma *flutuação da metodologia adotada para o enquadramento de tais relações* desde o exercício de 2019 até ao último exercício encerrado (de 2021) e para efeitos de orçamentação para 2023 ora em apreço, com repercussões ao nível da *comparabilidade* dos encargos apurados para a ASF pela gestão dos referidos Fundos ao longo dos últimos exercícios e para a *justificação* dos mesmos numa ótica de legalidade financeira. Assim, como já apontado em sucessivos Pareceres desta CF – e em termos globalmente sumariados e sistematizados no Relatório CF - 25 março 22, já cit *supra*⁶ -, para o qual se remete em especial porquanto contem uma análise exaustiva da matéria que desembocou (conjuntamente com outros desenvolvimentos) na prolação do Despacho do Senhor Secretário de Estado das Finanças, de 15 de outubro de 2021 (Despacho n.º 242/2021 – SEFin) que corroborou tal análise, os Planos e Orçamentos apresentados em novembro de 2019 (então para o exercício de 2020) adotaram expressa e assumidamente uma nova metodologia para enquadramento das referidas relações, 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. E, em face da nova metodologia integrada de *fees* ou comissões de gestão a serem cobrados pela ASF ao FGA e ao FAT e calculados sobre o valor dos seus ativos – adotada desde o exercício de 2020 (inclusive) - e das objeções de legalidade financeira suscitadas pela CF nesta matéria em diversos Pareceres, quer sobre os Planos e Orçamentos quer sobre os

⁶ Suportado em larga medida pela análise do Parecer da CF de 13 de agosto de 2021 sobre os Planos e Orçamentos para 2022 da ASF, FGA e FAT (com análise jurídica exaustiva sobre a matéria, para a qual se remete), que contemplava então, na sua conclusão, como possível cenário para assegurar a segurança e certeza jurídicas a serem privilegiadas num quadro de persistência do figurino de comissões de gestão então apresentado (e também face aos níveis de valores de custos de gestão dos Fundos associados) a intervenção de 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.

Relatórios e Contas do exercício de 2020, veio a ser proferido Despacho pelo Senhor Secretário de Estado das Finanças em 15 de outubro de 2021 (Despacho n.º 242/2021 – SEFin, já cit.) que no essencial – e tomando especialmente em consideração a análise mais desenvolvida sobre a matéria constante do Parecer da CF de 13 de Agosto de 2021 [validado por seu turno por Informação da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de setembro de 2021] - corrobora as referidas objeções da CF e determina que, no âmbito das relações financeiras entre a ASF e os Fundos por si geridos, poderá ocorrer *“apenas o ressarcimento dos encargos efetivamente incorridos pela ASF com a administração do FGA e do FAT, os quais devem ser suportados pelos Fundos (...), não podendo incluir qualquer ganho ou benefício, direto ou indireto, relacionado com a gestão dos mesmos”*.

Neste contexto, e numa nova formulação do quadro de relações financeiras entre a ASF e os Fundos por si geridos subsequente a estas determinações, passou a ser assumida pela ASF desde o encerramento do exercício de 2021 destas entidades, designadamente nos Relatórios e Contas da ASF, FGA e FAT referentes a tal exercício - nos termos explicitados na “*Nota sobre os Custos de Gestão do FGA e do FAT*” integrada no Relatório e Contas de 2021 da ASF,⁷ a adoção de uma metodologia “que apenas reflete o ressarcimento dos encargos em que a ASF terá incorrido com a administração do FGA e do FAT”, ou, noutra formulação “*um modelo **exclusivamente** baseado na **imputação de custos** de base anual, baseado nas despesas apuradas, calculadas de acordo com a informação disponível, sem prejuízo de ajustes em sede de execução orçamental*” (ênfases acrescentadas).

Em síntese, e traduzindo a *supra* mencionada *flutuação de metodologias adotadas entre 2019 e 2021, e desde então, para o enquadramento das relações financeiras entre a ASF e dos Fundos por si geridos*, assume-se aqui, desde o encerramento do exercício de 2021 - independentemente da chave analítica de apuramento de custos utilizada - o retorno a um “*modelo puro de imputação de custos*”⁸ com o funcionamento dos Fundos.

⁷ Essa assunção verifica-se também em *Notas* de teor correspondente à *supra* referida, inseridas nos Relatórios e Contas do FGA e do FAT, referentes a 2021, intituladas respetivamente “*Nota sobre os Custos de Gestão do FGA*” e “*Nota sobre os Custos de Gestão do FAT*”.

⁸ Cfr., uma vez mais, a “*Nota sobre os Custos de Gestão do FGA e do FAT*” inserida no Relatório e Contas da ASF, p. 121.

6.6.2.1. - Sucede que, como explanado no Relatório CF - 25 março 22, já cit, em termos de contextualização desta flutuação de metodologias, se verifica que a aplicação no exercício de 2019 do método de *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 conduziu então (i) ao apuramento de custos associados ao funcionamento dos referidos Fundos de 3,41 milhões de euros, enquanto a adoção no exercício de 2020 do que foi globalmente configurado como uma *nova metodologia integrada de fees ou comissões de gestão cobrados pela ASF a esses fundos e calculados sobre o valor dos seus ativos* conduziu (ii) ao apuramento de encargos associados ao Fundos de 5,95 milhões de euros e a orçamentação para 2021 desses encargos (iii), feita ainda de acordo com o que foi configurado com uma metodologia global dita de *remuneração de gestão* segundo uma ótica dita dos ‘benefícios’ gerados pela gestão [cfr sobre essa ótica específica a Nota Técnica intitulada “*Quadro legal da cobrança das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade*” associada aos Planos e Orçamentos para 2022, mas assumindo uma *mutação global de figurino neste domínio desde 2020 e para efeitos de orçamentação referente a 2021* (doravante ‘Nota Técnica – Planos 2022’)],⁹ conduziu ao apuramento de encargos associados aos Fundos de 10,13 milhões de euros,¹⁰ dos quais veio *in concreto* a estar em causa no exercício de 2021 executar (iv) 7,19 milhões de euros (em virtude da

⁹ Trata-se na verdade de duas Notas Técnicas integradas nos 3 Planos e Orçamentos, ASF, FGA e FAT, para 2022, 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*” (objeto de divulgação então no site da ASF, desde agosto de 2021, em conexão com os Relatório e Contas referentes ao exercício de 2020), nas quais se assume uma alteração de figurino global de relacionamento entre a ASF e os Fundos desde 2020.

¹⁰ A esse respeito, e sobre essa metodologia de *remuneração* da gestão segundo uma ótica dita dos ‘benefícios’ gerados pela gestão e através de um figurino global de comissões de gestão cobradas aos Fundos, bem como sobre os valores então orçamentados para esses encargos/comissões quanto a 2021 (superiores aos considerados em sede de encargos associados ao funcionamento do FGA e do FAT no quadro do encerramento do exercício de 2021), cfr. o Parecer da CF, de 19 de agosto de 2020, sobre os Planos de Atividades e Orçamentos da ASF, FGA e FAT, para 2021, e a reserva de legalidade financeira aí formulada quanto a esse figurino, bem como no sentido da necessária *revisão da metodologia de imputação de encargos ao FGA e ao FAT*.

redução de encargos associados ao FAT, face aos valores orçamentados, *supra* referenciada).¹¹

6.6.2.2. E, na presente orçamentação para 2023 (v) são contemplados como encargos associados ao FGA e ao FAT 8, 80 milhões de euros (designadamente, na seção final do *Plano Anual de Atividades e Orçamento 2023* da ASF intitulada “*Plano Financeiro Orçamental*”, já cit *supra*, e no ponto relativo a *composição de receita da ASF* (orçamentação de receitas da ASF para 2023).

6.6.3.1. Tem-se assim entendido, nesse contexto, que a magnitude e materialidade dos valores em causa e o crescimento exponencial desses valores entre 2019, 2020 e 2021, *dentro de um patamar global de valores que se estende à orçamentação para 2023 (supra referenciada, de 8,80 milhões de euros)*, requer particular atenção na verificação, em sede de auditoria, dos custos em causa com o funcionamento dos Fundos, em relação à qual se registam aqui óbices e dificuldades técnicas, porquanto o que é apresentado como chave analítica para o apuramento dos mesmos custos tem assumidamente como base de sustentação - que se mantém *qua tale* para os orçamentos de 2023, como referido na parte inicial (ponto 1.) do Documento do Gabinete de Organização e Planeamento da ASF (GOP), “*Framework para o Cálculo dos Custos de Gestão FGA e FAT – Atualização 2022/23*”, de 29 de 6 de 2022 (doravante ‘*Framework Custos FGA FAT – Atualização*’)¹² - “*o estudo aprofundado feito por uma entidade independente.*”¹³ Este, por seu turno corresponde ao Relatório de 27 de Julho de 2021 da KPMG Advisory – Consultores de Gestão, SA, intitulado “*Modelo de Cálculo da comissão de gestão aplicável aos fundos FGA e FAT*” (doravante “Relatório KPMG-

¹¹ Cfr, a respeito destes valores referentes a 2021 as Notas 13.2 e 20.2 do Anexo às Demonstrações Financeiras da ASF relativas ao exercício de 2021, citadas no *Relatório CF - 25 março 22*.

¹² Este “*Framework para o Cálculo dos Custos de Gestão FGA e FAT – Atualização 2022/23*”, do GOP da ASF, de 29 de 6 de 2022 (‘*Framework Custos FGA FAT – Atualização*’) foi disponibilizado à CF pela ASF em comunicação rececionada em termos úteis pela CF a 10 de agosto, em resposta a pedido de informação complementar dirigido pela CF à Senhora Presidente do CA da ASF em Carta de 8 de agosto, atendendo a que era documento referenciado na página 125 do documento intitulado “*Plano Anual de Atividades e Orçamento – 2023*” da ASF recebido a 4 de agosto pela CF.

¹³ Cfr., a esse respeito, Nota 20.2 do Anexo às Demonstrações Financeiras da ASF, p. 173 do Relatório e Contas da ASF relativo a 2021.

julho2021”), o qual já foi objeto de apreciação crítica global por parte da CF nas análises constantes (a) do seu Parecer de 13 de agosto de 2021 sobre os Planos e Orçamentos para 2022 e do (b) Relatório CF - 25 março 22, cit (para as quais aqui especialmente se remete).

Em contrapartida, e independentemente dos problemas de *consistência* associados à flutuação terminológica e de conceitos e pressupostos de base subjacente a tal Relatório KPMG-julho2021, como apontado nas referidas análises da CF, estas estabeleceram também a constatação no sentido de que tal Relatório ensaia uma chave analítica para determinação de encargos emergentes do funcionamento dos Fundos geridos pela ASF que pode, embora com as apreciáveis limitações decorrentes desse problema de *consistência*, representar um contributo para determinar custos destes Fundos no quadro de um retorno a um “*modelo puro de imputação de custos*” (embora já não no quadro de uma ótica global de compensação por via dos benefícios gerados pela gestão mediante remuneração da gestão através de comissões de gestão que era a ótica que informava aquele Relatório KPMG-julho2021). A esse título, em especial no ponto 4 desse Relatório da KPMG (apesar de intitulado “Análise da comissão de gestão cobrada para o FGA e FAT”), ensaiava-se uma reconstituição do que se denomina de “*custos de gestão totais*” dos Fundos, agregando (i) custos diretos com pessoal, (ii) custos indiretos com pessoal e (iii) outros custos (compreendendo v.g. aquisições de bens e serviços e situações comparáveis). Em relação a estas duas últimas variáveis, sobretudo quanto à segunda, o mesmo Relatório KPMG-julho2021 propunha-se “*apurar os custos com pessoal de departamentos transversais*” da ASF por forma a determinar “*o valor com que cada um destes departamentos contribui de forma indireta para a atividade dos fundos (p.e. informática, financeiro, RH, legal, comunicação)*”.¹⁴

Contudo, como já se destacou para os devidos efeitos no Relatório CF - 25 março 22, cit (e aqui se corrobora), nesse exercício o Relatório KPMG-julho2021 ressalva expressamente que, “*com o objetivo de compreender se a comissão cobrada aos fundos é adequada face aos custos de gestão dos mesmos, e uma vez que a ASF não dispõe de contabilidade analítica, a equipa de trabalho recorreu a alguns pressupostos de forma a determinar os custos de gestão dos fundos*”¹⁵ (ênfase acrescentada). E, nesse contexto, mediante Nota inserida no ponto 4 (p.

¹⁴ Cfr. ponto 4 do Relatório KPMG-julho2021, p 33.

¹⁵ Cfr., uma vez mais, ponto 4 do Relatório KPMG-julho2021, p 33.

35) o mesmo Relatório ressalva complementarmente “*que o exercício de apuramento de custos de gestão foi realizado mediante **pressupostos e valores disponibilizados pela ASF** que **deverão ser validados com recurso a contabilidade analítica***” (ênfase acrescentada). Noutros termos, os pressupostos de cálculo mediante percentagens de afetação indireta de pessoal e de equipamentos de outros departamentos transversais da ASF à atividade dos Fundos são um *pressuposto* disponibilizado pela ASF, *não auditado ou validado pela KPMG*, e cuja validação, pelo contrário, *esta remete para uma necessária contabilidade analítica por ora inexistente*.

Consistentemente este mesmo Consultor em relatório ulterior (*Relatório 2 – KPMG-Setembro-2021*’, supramencionado no ponto 1. deste Parecer e ora apresentado pelo CA da ASF à CF na sequência de solicitação desta e nas condições referenciadas nesse ponto do presente Parecer) veio reforçar esse seu bem fundamentado posicionamento sobre o caráter essencial do necessário desenvolvimento na ASF de uma contabilidade analítica por ora inexistente, fazendo-o quer em sede de (a) “linhas de orientação futura e atividades a realizar”, quer (b) em sede de “Conclusões”, sendo aí tal desenvolvimento da contabilidade analítica muito compreensivelmente cruzado por esse Consultor com a projeção sustentada de “*necessidades de financiamento*” com base em “*custos de supervisão*” tidos pelo mesmo como acrescidos.

6.6.3.2. – Neste quadro, tendo sido disponibilizado à CF, nas condições já descritas supra, o documento do GOP da ASF ‘Framework Custos FGA FAT – Atualização’, cit., não especificando de resto justificações substantivas de algumas aí invocadas “*evoluções*” de “*alocações de colaboradores das áreas de suporte aos Fundos (2022/2023)*”, e face a esse seu teor, são-lhe integralmente aplicáveis as reservas e observações formuladas no Relatório CF - 25 março 22, cit quanto ao que foi então apontado pelo CA da ASF, em sede de fecho do exercício de 2021, como Framework ou Metodologia de apuramento dos custos incorridos com a gestão dos fundos FGA e FAT¹⁶ (para o qual se remete, esp pontos 6.6.1. a 6.6.9. desse

¹⁶ Reportamo-nos aqui ao conjunto de elementos disponibilizados pelo CA da ASF à CF após solicitações de informações complementares desta em sede de avaliação do encerramento de contas de 2021, compreendendo (i) uma denominada “*Framework para cálculo das comissões de gestão FGA e FAT – walkthrough referente aos valores inscritos na proposta de orçamento de 2022*”, de 20 de dezembro de 2021, (ii) uma denominada “*Metodologia de apuramento dos custos*

Relatório CF - 25 março 22, bem como as claras e compreensíveis ressalvas supra referenciadas do Consultor KPMG nessa matéria, quer em agosto, quer em setembro de 2021). Paralelamente, considerando também neste específico contexto, e numa ótica de continuidade

- (i) as observações críticas e uma forte recomendação da CF, constante desse Relatório CF - 25 março 22, cit, no sentido do carácter absolutamente prioritário do desenvolvimento próximo de trabalhos de contabilidade analítica e, nessa conformidade, tendentes a adoção 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 (*ocorrida já em 2019, o que torna premente esse desenvolvimento*);
- (ii) as afirmações gerais constantes da subsecção “*Custos de Gestão dos Fundos Autónomos – FAT e FGA*” integrada na já cit. seção final do *Plano Anual de Atividades e Orçamento 2023* da ASF intitulada “*Plano Financeiro Orçamental*”, no sentido de se terem “*iniciado durante o exercício de 2022 os trabalhos tendentes à implementação de um sistema de contabilidade de gestão que substituirá o atual framework*” [desses custos]; (ênfase acrescentada);
- (iii) e, sobretudo, o posicionamento do CA da ASF, em sede de encerramento de contas de 2021, relatado no “*Relatório de Comentários Suplementares de Auditoria*” do Auditor Externo, de 11 de março de 2022 (relativo à ASF), no quadro de ênfase nessa vertente desse Auditor, relevado e valorizado pela CF no seu Relatório CF - 25 março 22, no sentido então de que o CA da ASF “*autorizou a contratação de consultores*” para essa finalidade, tida como essencial para a “*conceção e desenho*” de “*contabilidade analítica e de gestão na ASF*”;

a CF solicitou com carácter de extrema urgência à Senhora Presidente do CA da ASF, em Carta de 8 de agosto último, a “*Documentação existente referente a procedimento de contratação de consultores para “conceção e desenho” de “contabilidade analítica e de gestão na ASF*”, tendo recebido como resposta nessa matéria, rececionada em 10 de agosto último, Nota

incorridos com a gestão dos fundos FGA e FAT”, de dezembro de 2021 e (iii) diversos mapas produzidos pelo Gabinete de Operações e Planeamento (GOP) da ASF com exercícios de apuramento de despesas “*adaptados*” a partir da chave analítica desenhada no já várias vezes referido Relatório KPMG-julho2021.

produzida por diversos Departamentos da ASF (com data de 9 de agosto), intitulada “*Ponto de situação – trabalhos de implementação de um sistema de contabilidade de gestão*”,¹⁷ onde se referem trabalhos preparatórios internos e se menciona no seu parágrafo final, conclusivo, sobre a matéria especificamente questionada pela CF, que, num quadro de “*retoma dos trabalhos*” em setembro próximo, constitui “*objetivo que se iniciem os procedimentos de contratação pública, antecedido de todo um trabalho de elaboração de caderno de encargos*”. Neste contexto, de ausência de lançamento até ao presente dos “*procedimentos de contratação pública de consultores para conceção e desenho*” de “*contabilidade analítica e de gestão na ASF*”, assumido pela ASF no quadro (*supra* mencionado) de março de 2022, do encerramento de contas de 2021, a CF manifesta a sua preocupação com a matéria e a situação, e reforça as suas observações e recomendações neste domínio, nos exatos termos do seu Relatório CF - 25 março 22, cit., sublinhando ora o decurso do tempo entretanto já ocorrido e o caráter ainda mais marcadamente prioritário do desenvolvimento de tal procedimento, com todos os corolários que daí decorrem.

2. Análise da proposta do Orçamento

2.1. Considerações globais

7. Os orçamentos seguem genericamente a matriz definida pela DGO, nos termos da Circular Série A N.º 1407, de 1 de agosto de 2022, inserindo-se no contexto dos Planos de Atividades da ASF, FGA e FAT, com as ressalvas discriminadas *supra* nos pontos 1 e 5. deste Parecer, para as quais se remete.

¹⁷ Trata-se de Nota “*Ponto de situação – trabalhos de implementação de um sistema de contabilidade de gestão*”, com data de 9 de agosto de 2022 (não assinada) produzida pelos Departamentos de Compras e Património, Financeiro, de Sistemas de Informação, e Gabinete de Organização e Planeamento da ASF.

2.2. Orçamento da receita

8. As Receitas Totais orçamentadas da ASF ascendem a 60.654.098 euros, sendo 31.625.381 euros de Receitas Correntes e 29.028.717 euros de Receitas de Capital.¹⁸

Nas Receitas Correntes, são, naturalmente, predominantes as taxas, multas e outras penalidades com o valor agregado de 22.058.013 euros, correspondendo 21.940.553 euros a taxas de supervisão e 117.460 euros a multas e outras penalidades.

Em Vendas de Bens e Serviços correntes está previsto um montante de 8.800.188 euros, e em Cofinanciamento comunitário/SAMA um valor de 605.726 euros, apresentando as Receitas Correntes, na totalidade, um aumento de 11% relativamente ao orçamento para 2022.

Esta variação nas Receitas Correntes orçamentadas comparativamente a 2022 é explicada predominantemente pela evolução positiva, bastante acentuada nas taxas de supervisão de 14% (2022: 19.239.339 euros; 2023: 21.940.553 euros) e a nível das Transferências Correntes de 22% (2022: 496.889 euros; 2023: 605.726 euros). A evolução em Vendas de Bens e Serviços Correntes é de 2% (2022: 8.602.544 euros; 2023: 8.800.188 euros) dizem respeito aos custos de gestão a pagar, em 2023, pelo FGA (6.527.573 euros) e FAT (2.268.614 euros) por conta de recursos humanos, logísticos, tecnológicos e capacidade de gestão assumidos pela ASF, *com ressalva aqui, uma vez mais, das questões, e correspondentes objeções suscitadas supra no ponto 6.*

As Receitas de Capital, previstas ascendem 29.028.717 euros, e são constituídas, fundamentalmente, pela integração de saldo de gerência no montante de 29.007.717 euros.

¹⁸ A CF anota globalmente que as receitas de capital no universo da ASF (e dos Fundos por esta geridos) se mostram superiores comparativamente ao orçamento para 2022, por força de estimativas de recebimentos que estarão a ser contempladas nos orçamentos para 2023.

9. Na parte referente ao FGA, observa-se que as Receitas Totais orçamentadas são de 235.504.555 euros, repartidas por Receitas Correntes de 37.052.576 euros e por Receitas de Capital de 198.451.979 euros.

As Receitas Correntes são constituídas, predominantemente, por taxas, multas e outras penalidades, com o valor de 28.875.000 euros, e apresentam um aumento de 5% relativamente ao orçamento para 2022 (27.595.000 euros). Em Rendimentos de Propriedade, no montante de 5.991.576 euros está previsto, nomeadamente, o recebimento de 4.651.119 euros a título de rendimentos financeiros resultantes da carteira de investimentos, nomeadamente, em CEDIM's, Obrigações de Tesouro de dívida soberana (França, Alemanha e Espanha) e de 1.340.457 euros do edifício República 79 de que o FGA é o proprietário. Em Transferências Correntes estão previstos 2.000.000 euros correspondentes a reembolsos a favor do FGA.

As Receitas de Capital, para além do saldo de gestão anterior, no valor de 198.167.979 euros, são integradas pelo reembolso de um ativo financeiro no montante de 184.000 euros.

10. Quanto ao FAT, as Receitas Totais orçamentadas são de 537.025.571 euros, sendo as Receitas Correntes de 118.506.396 euros e as Receitas de Capital de 418.519.175 euros.

As Receitas Correntes são quase inteiramente constituídas por taxas, multas e outras penalidades (110.858.000 euros), a que acrescem valores de Rendimento de Propriedade em juros (6.023.396 euros) e Transferências Correntes (1.625.000 euros). O montante orçamentado de 6.023.396 euros diz respeito a rendimentos financeiros que o FAT espera receber decorrente da sua carteira de investimentos, predominantemente, em CEDIM's e Obrigações do Tesouro de dívida soberana Portuguesa, Francesa, Alemã e Espanhola.

O montante orçamentado de 1.625.000 diz respeito à recuperação dos créditos constituídos no âmbito dos processos de indemnizações e às indemnizações que revertem para o FAT no caso de morte de sinistrado que não deixa beneficiários com direito a pensão.

As Receitas de Capital previstas ascendem a 418.519.175 euros e são constituídas, fundamentalmente, pela integração do saldo de gestão anterior no valor de 418.516.175 euros.

2.3. Orçamento da despesa

11. As Despesas Totais orçamentadas da ASF ascendem a 31.531.578 euros, sendo 29.239.728 euros de Despesas Correntes e 2.291.850 euros de Despesas de Capital.

As Despesas Correntes são principalmente constituídas pelas Despesas com o Pessoal no montante de 19.739.880 euros, por Aquisição Bens e Serviços no montante de 6.834.072 euros e de Transferências Correntes no montante de 2.595.776 euros.

O aumento registado a nível de despesas com o pessoal justifica-se por ser expectável em 2023 um recrutamento de 5 técnicos superiores e de uma atualização da massa salarial de 5%.

No valor da Aquisição de Bens e Serviços de 6.834.072 euros está previsto um montante orçamentado de 809.000 euros referentes aos programas SAMA 1 “Supervisão Integrada Digital” no montante de 480 560 euros e SAMA 2 “Modernização e Capacitação da ASF” no montante de 328 440 euros.

O valor das Transferências Correntes no montante de 2.595.776 euros é essencialmente constituído pela transferência para a Autoridade da Concorrência, que se cifra em 1.236.082 euros e quotizações para organismos internacionais dos quais se destaca a referente à EIOPA no montante de 799.570 euros.

Na totalidade das Despesas Correntes observa-se um aumento de cerca de 7% em relação ao orçamento para 2022. Nas Despesas de Capital no montante de 2.291.850 euros estão projetadas, nomeadamente, despesas na área das tecnologias e sistemas de informação no montante de 1.797.850 euros e de obras de adaptação das instalações na ASF no montante de 285.000 euros.

12. As Despesas Totais orçamentadas do FGA ascendem a 36.446.180 euros, sendo 28.946.180 euros de Despesas Correntes e 7.500.000 euros de Despesas de Capital.

Nas Despesas Correntes predominam as Transferências respeitantes a indemnizações a serem suportadas pelo FGA no montante de 20.000.000 euros.

Nas Aquisições de Bens e Serviços no montante de 7.927.573 euros, está previsto um montante de 6.527.573 euros a título de custo de gestão a ser cobrada pela ASF com base

num estudo da KPMG (rececionado pela CF a 9 de agosto o documento “*Framework para cálculo dos custos de gestão FGA e FAT*”, Atualização 2022/23, GOP, com data de 29 de junho de 2022), *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 do DL 291/2007, de 21 de agosto, *sujeito à mesma ressalva.*

Em termos de Despesas de Capital está estimado um montante de 7.500.000 euros a título de aplicações financeiras, correspondente a um decréscimo de 84% face a 2022.

13. As Despesas Totais orçamentadas do FAT ascendem a 117.611.145 euros, sendo 56.611.145 euros de Despesas Correntes e 61.000.000 euros de Despesas de Capital.

Nas Despesas Correntes predominam, naturalmente as Transferências no montante de 52.960.000 euros que dizem respeito ao reembolso às empresas de seguros das atualizações das pensões, de prestações suplementares por assistência de terceira pessoa e de duodécimos adicionais da responsabilidade destas empresas (42.800.000 euros); e às indemnizações de acidentes de trabalho nos casos em que as entidades empregadoras economicamente incapazes não o possam fazer (10.160.000 euros).

Nas Aquisições de Bens e Serviços no montante de 2.341.614 euros, está previsto o montante de 2.268.614 euros a título de custo de gestão a ser cobrada pela ASF com base num estudo da KPMG (rececionado pela CF a 9 de agosto o documento “*Framework para cálculo dos custos de gestão FGA e FAT*”, Atualização 2022/23, GOP, com data de 29 de junho de 2022), *com ressalva aqui, uma vez mais das questões e correspondentes objeções, suscitadas supra no ponto 6.*

Em Outras Despesas Correntes no montante de 1.309.531 euros, está previsto quer o IRC que incide sobre os rendimentos financeiros dos ativos financeiros detidos pelo FAT, quer comissões bancárias suportadas pelo FAT.

Em termos de Despesas de Capital está estimado um montante de 61.000.000 euros a título de aplicações financeiras, correspondente a um decréscimo de 64% face a 2022.

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 2023.

Orçamento 2023 - ASF+FGA+FAT							
Unid: Euros							
Ent.	Receitas			Despesas			Saldo gerência
	Capital	Corrente	Total	Capital	Corrente	Total	Total
ASF	29 028 717	31 625 380	60 654 097	2 291 850	29 239 728	31 531 578	29 122 519
FGA	198 451 979	37 052 576	235 504 555	7 500 000	28 946 180	36 446 180	199 058 375
FAT	418 519 175	118 506 396	537 025 571	61 000 000	56 611 145	117 611 145	419 414 426
Saldo de gerência= Receita Total-Despesa Total							

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 significativas condicionantes, dúvidas e questões referenciadas *supra*, no ponto 1. e a ressalva feita *supra*, no ponto 5. deste Parecer (para os quais se remete), 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 genericamente preparada e apresentada de forma consistente com as políticas e princípios contabilísticos normalmente adotados pela entidade.

16. Em face do *supra* exposto no corpo principal do presente Parecer, e com os fundamentos daí decorrentes, incluindo todas as ponderações qualitativas e correspondentes observações e recomendações delineadas quanto a determinadas matérias, nomeadamente, aspetos atinentes a apreciáveis oportunidades de *melhoria, no plano do aprofundamento da densificação e especificação substantivas dos objetivos estratégicos (anualizados em sede de planificação de prioridades)*, das correspondentes vertentes de atuação, e da explicitação das concretas atividades a realizar (*com datas previsionais de início e de termo*, para além das atividades especificadas como desenvolvidas em continuidade com exercícios anteriores) referentes a cada unidade orgânica, que lhe estiver afeta em termos de execução (o que pressupõe a especificação, em sede de Planos Anuais, de objetivos pormenorizados e sua projeção em *cronogramas* anuais, que assim permitam, depois, otimizar os *Indicadores de Desempenho* para medir os resultados na sua concretização, em função de particulares ações desenvolvidas em certos calendários), retêm-se aqui uma ênfase, visando tal *oportunidade de melhoria complementar*, como especificada nos exatos termos referidos *supra*, no ponto 6.5. deste Parecer, incluindo, em especial a *recomendação* reiterada no final desse ponto 6.5.
17. Considerando os aspetos de legalidade financeira equacionados nos pontos 6.6.1. a 6.6.3.2. deste Parecer a propósito dos Planos de Atividades destas entidades, abordando desde logo nessa sede, pela necessária interligação das matérias em causa, aspetos orçamentais, atinentes aos figurinos transversais adotados para o enquadramento das relações financeiras entre a ASF, o FGA e o FAT desde o exercício de 2020, bem como às suas evoluções subseqüentes integralmente referenciadas *supra* neste Parecer, e assente desde o encerramento do exercício de 2021, em metodologia que apenas deve refletir “o ressarcimento dos encargos em que a ASF terá incorrido com a administração do FGA e do FAT”, abandonando o figurino de comissões de gestão a cobrar pela ASF a estes Fundos com uma decisiva *componente remuneratória* e uma lógica de *ganho ou proveito* emergente de *serviços de gestão*, a CF renova, em sede de ênfase, as suas objeções e questões quanto a essa metodologia, pelas específicas razões sintetizadas em especial *supra*, nos pontos 6.6.2. a 6.6.3.2. (*para os quais se remete*), em função dos óbices e dificuldades técnicas aí identificados quanto à suscetibilidade de verificação em sede de



ja

auditoria de custos com a ordem de grandeza em causa face ao seu crescimento exponencial verificado entre 2019, 2020 e 2021 e *dentro de um patamar global que se estende à orçamentação para 2023*, sem prejuízo de se registar a intenção genérica manifestada na seção final do *Plano Anual de Atividades e Orçamento 2023* da ASF intitulada “*Plano Financeiro Orçamental*”, no sentido do início de “*trabalhos tendentes à implementação de um sistema de contabilidade de gestão que substituirá o atual framework*” (ênfase acrescentada).

A título complementar, e precisamente nessa ótica prospetiva, reforçam-se aqui, em especial, anteriores *Recomendações* desta CF no sentido do caráter essencial e premência na adoção de *contabilidade de gestão* (ou *contabilidade analítica* na terminologia também usada pelo Relatório KPMG-julho2021, na passagem *supra* cit. em que ressalva que “o exercício de apuramento de custos de gestão foi realizado [na atual metodologia ou framework] mediante ***pressupostos e valores disponibilizados pela ASF que deverão ser validados com recurso a contabilidade analítica***” ora inexistente (ênfase acrescentada). Nesse plano, e militando para a necessidade de clara aceleração dos trabalhos de um *procedimento de contratação de consultor externo para a parte concetual dessa contabilidade de gestão* (face ao atraso registado nesse plano, atendendo à falta de lançamento até ao presente desse procedimento), encontra-se (i) a necessidade registada no Despacho do Senhor Secretário de Estado das Finanças de 15 de outubro de 2021 (Despacho n.º 242/2021 – SEFin, já cit, proferido em sede de apreciação dos projetos de Planos e Orçamentos para 2022), e aí cometida à IGF, de “*verificação da metodologia de imputação de encargos ao FAT e ao FGA, e da respetiva implementação e execução, em termos que permitam uma avaliação do cumprimento do princípio (...)*” de que apenas pode ter lugar “*o ressarcimento dos encargos efetivamente incorridos pela ASF com a administração do FGA e do FAT, os quais devem ser suportados pelos fundos (...), não podendo incluir qualquer ganho ou benefício, direto ou indireto, relacionado com a gestão dos mesmos.*” Milita, também, no mesmo sentido (ii) a necessidade de dar efetivo cumprimento à aplicação direta do NCP 27 com base no SNC-AP, que reclama a adoção de tal contabilidade de gestão, uma vez consumada a etapa de transição para este SNC-AP (ocorrida já em 2019), tudo sem prejuízo de auditorias ainda em sede de *controlo interno*



lato sensu nesta matéria, bem como da possibilidade sempre existente (e aflorada em anteriores Pareceres desta CF) de ser suscitada a intervenção do 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 *contexto* particular de *marcada incerteza económica* referenciado neste Parecer, esp., *supra*, no ponto 6.1.

Lisboa, 12 de agosto de 2022

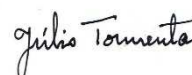
A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



Luís Domingos Silva Morais
Presidente



Maria Teresa Medeiros Garcia
Vogal



Júlio César Nunes Tormenta
Vogal/ROC