
**PARECER DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
SOBRE AS PROPOSTAS DE PLANOS DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO
PARA 2024
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 Conselho de Administração (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 2024, elaborados pelo CA, com a inovação adotada desde 2019 (então 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 uma (i) primeira versão dos projetos de *Planos de Atividades e de Orçamentos* da ASF, FGA e FAT (doravante ‘PAOs-2024’) aprovados pelo CA da ASF sido recebidos por esta CF em termos úteis a 28 de julho de 2023, com a menção de respetiva aprovação pelo

CA da ASF a 26 de julho de 2023, (ii) ressaltando-se na comunicação do CA que procedeu a esse envio o facto de esses projetos terem sido aprovados em data em que não se encontrava emitida a habitual Circular anual da Direção-Geral do Orçamento (DGO) sobre a elaboração de propostas de orçamento e a consequente possibilidade de ajustamentos eventualmente decorrentes da mesma nas propostas em causa, (iii) a CF verificou, por sua iniciativa, a aprovação entretanto ocorrida da Circular – Série A, N.º 1408 – *“Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2024 aprovadas por despacho de Sua Excelência a Secretária de Estado do Orçamento, em 28 de julho de 2023”*, a tomar em consideração para todos os devidos efeitos no presente procedimento. Neste contexto, atendendo à urgência das apreciações estatutárias em causa, a CF solicitou desde logo a 28 de julho de 2023 ao CA *“informação circunstanciada sobre o estado atual de implementação da contabilidade de gestão na ASF e igualmente sobre o conjunto de específicos desenvolvimentos registados nessa matéria desde o ponto de situação feito, a solicitação desta CF, em carta da Senhora Presidente do CA com data de 5 de dezembro de 2022”*, face à absoluta centralidade dessa matéria para efeitos de apreciação dos POs-2024, designadamente à luz de sucessivas recomendações feitas pela CF nessa matéria (em termos a que se retornará *infra* pontos 6.6.1. a 6.6.5. deste Parecer). Complementarmente, após ter tomado conhecimento da emissão da *supra* mencionada Circular DGO – Série A, N.º 1408, a CF solicitou ao CA da ASF a 1 de agosto de 2023, as *Memórias Justificativas e Demonstrações Financeiras previsionais* referentes aos orçamentos para 2024, bem como as informações exigíveis nos termos dos Anexos II e II.A e IX constantes dessa Circular (além de outros elementos, configurando no seu conjunto a *integralidade dos orçamentos em sentido próprio* a serem objeto de apreciação estatutária).

Neste contexto, a CF veio a receber, sucessivamente, no decurso de 4 de agosto de 2023, carta do CA da ASF com resposta a solicitação de informação global sobre o estado atual de implementação da contabilidade de gestão na ASF e informação complementar do Departamento Financeiro da ASF (DF) referente aos *supra* discriminados elementos exigidos pela Circular da DGO (que, na formulação recebida, se tomam como provisórios).

Deste modo, não tendo a CF querido deixar de corresponder a solicitação por parte do CA de envio da sua apreciação até 8 de agosto de 2023, e, sobretudo, considerando em especial a esse propósito o horizonte temporal de apresentação dos projetos de orçamentos estabelecido na Circular DGO – Série A, N.º 1408, cit. a que a CF teve entretanto acesso, 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, de documentação essencial (em particular na parte orçamental) como melhor discriminado *infra* no ponto 5., que exige, nessa conformidade, um carácter mais sucinto e uma ressalva de provisoriedade do presente Parecer, reservando-se a CF 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, a título muito preliminar.

Nos exatos termos *supra* referidos, a documentação estatutária aprovada pelo CA a 26 de julho de 2023, a que esta CF teve acesso em 28 de Julho de 2023, foi originariamente apresentada pelo CA sob a forma de três projetos de *Planos Anuais de Atividades e Orçamentos – 2024* 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, no final, um conjunto de quatro Anexos versando especificamente a matéria orçamental¹, ainda lacunares em especial no que respeita à *tipologia de informação orçamental exigida na Circular da DGO* a qual configura enquanto tal, no seu conjunto, os Orçamentos *proprio sensu* da ASF e dos dois Fundos por esta geridos (e assim objeto de complementos, mediante solicitações específicas sucessivamente dirigidas pelo CF à ASF, recebidos a 4 de agosto de 2023, nos moldes já referidos *supra* e mais especificamente discriminados *infra* no ponto 5.).

No que respeita à sua estrutura, os três documentos estatutários “*Planos Anuais de Atividades e Orçamentos 2024*” da ASF, FGA e FAT (*supra* mencionados) integram, em cada um dos casos, uma *Mensagem da Presidente da ASF, Enquadramento Macroeconómico*, uma breve secção intitulada *Setores Supervisionados e Contexto* (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 - uma secção intitulada *Atividades 2024*, com indicação de atividades e projetos “*em progresso*” no presente ou “*a iniciar em 2024*”, incluindo uma subsecção intitulada “*Desafios futuros*”, complementados com a apresentação

¹ Esses conjuntos de 4 Anexos integram (I) Mapa resumo do orçamento ASF 2024, (II) Projeção das receitas ASF 2024, (III) Mapa orçamental da receita por rubricas ASF 2024, (IV) Mapa orçamental da despesa por rubricas ASF 2024; (I) Mapa resumo do orçamento FGA 2024, (II) Projeção das receitas FGA 2024, (III) Mapa orçamental da receita por rubricas FGA 2024, (IV) Mapa orçamental da despesa por rubricas FGA 2024; (I) Mapa resumo do orçamento FAT 2024, (II) Projeção das receitas FAT 2024, (III) Mapa orçamental da receita por rubricas FAT 2024, (IV) Mapa orçamental da despesa por rubricas FAT 2024.

da sua projeção no denominado *Plano Financeiro Orçamental* e com as propostas de *Orçamentos* para 2024 daí decorrentes e respetivos *anexos e projeções* (conquanto com as apreciáveis limitações, na parte orçamental, referenciadas supra e no ponto 5., *infra*). Essa última secção (*Plano Financeiro Orçamental*) integra, no caso da ASF, uma subsecção de *Notas Prévias*, compreendendo (i) uma Nota sobre “*Revisão das Taxas de Supervisão*” (“*proposta em 2023 de um ajustamento nas taxas de supervisão*”, versando aumento das taxas “*sobre os prémios do ramo Vida e sobre as contribuições dos fundos de pensões (+0,03 p.p.) (...).*”; e (ii) uma Nota sobre “*Custos de gestão dos Fundos Autónomos – FGA e FAT*” (esta essencialmente reproduzida na correspondente subsecção dos PAOs 2024 do FGA e do FAT). Por último, a *supra* mencionada secção *Plano Financeiro Orçamental* no PAO 2024 – ASF é rematada com uma sub-secção intitulada “*Análise ao Orçamento 2024*” contendo algumas breves considerações transversais sobre evolução de estruturas de receitas e despesas em 2023 e 2024 como projeção financeira das atividades desenvolvidas pela ASF (sub-secção com o mesmo título incluída em termos correspondentes nos PAOs 2024 do FGA e do FAT, no que respeita às estruturas de receitas e despesas desses Fundos).

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 2024* configurados para a ASF e para cada um dos Fundos (FGA e FAT), tratados tanto 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* especificamente abordada na *supra* mencionada Nota “*Custos de gestão dos Fundos Autónomos – FGA e FAT*” (face à metodologia seguida a partir de opções que vêm conhecendo oscilações desde os Planos e Orçamentos apresentados em novembro de 2019, *devidamente referenciadas, qualificadas e enquadradas numa ótica global, e quanto ao período 2019 a 2023, pelo Relatório e Parecer desta CF sobre os Relatórios e Contas da ASF, FGA e FAT, de 30 de março de 2023, doravante “Relatório CF - 30 março 23”, esp. pontos 5.1. e ss., para o qual aqui expressamente se remete, como quadro exaustivo dessa matéria que a CF se dispensa para todos os efeitos de repetir*; metodologia essa que impõe, por natureza, um tratamento global e incindível na matéria).

Finalmente, abordam-se (Capítulo IV, 2) – de modo sucinto e marcadamente preliminar, 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 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 e aqui descritos.

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 *supra* 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 na medida exequível 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, de caráter preliminar, 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 muito provável necessidade de um Auditamento 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, e, também, em função do conhecimento ulterior que a CF venha a ter dos conteúdos definitivos, estabilizados, da documentação final que seja submetida à DGO pela ASF.²

² Assim, sistematizando a benefício da exaustividade e rigor o quadro e o suporte da presente apreciação desta CF, os trabalhos desenvolvidos neste Parecer tiveram por base essencial documentação de base recebida em termos úteis do CA a **28 de julho de 2023** e por este **formalmente aprovado** (referenciados em **1.** e incluindo três conjuntos documentais intitulados “**Planos Anuais de Atividades e Orçamentos 2024**”, da **ASF, FGA e FAT**, e compreendendo cada um dos mesmos **4 Anexos** integrando (I) Mapa resumo do orçamento ASF 2024, (II) Projeção das receitas ASF 2024, (III) Mapa orçamental da receita por rubricas ASF 2024, (IV) Mapa orçamental da despesa por rubricas ASF 2024; I) Mapa resumo do orçamento FGA 2024, (II) Projeção das receitas FGA 2024, (III) Mapa orçamental da receita por rubricas FGA 2024, (IV) Mapa orçamental da despesa por rubricas FGA 2024; I) Mapa resumo do orçamento FAT 2024, (II) Projeção das receitas FAT 2024, (III) Mapa orçamental da receita por rubricas FAT 2024, (IV) Mapa orçamental da despesa por rubricas FAT 2024). A essa documentação se veio a juntar designadamente - *como elementos solicitados pela CF ao CA da ASF a 1 de agosto de 2023 e recebidos do DF da ASF a 4 de agosto de 2023, tomados como provisórios na sua formulação e apresentação, e em relação aos quais apenas foi exequível uma primeira leitura liminar*, os Mapas correspondentes aos Anexos II, II-A e IX constantes da Circular 1408 da DGO relativa ao OE 2024, compreendendo também Demonstrações Financeiras previsionais; para além de outra informação financeira complementar relevante pontualmente solicitada pela CF, igualmente na medida limitada do exequível, no calendário e condicionalismos em causa, em relação à qual a CF entende sublinhar em especial o esforço e colaboração dos membros do Departamento Financeiro da ASF e da respetiva Diretora.

Capítulo IV. Análise

1. Análise dos planos de atividades e aspetos orçamentais conexos

1.1. Apreciação global

6.1. A CF acompanhou em geral as atividades de várias unidades da ASF relevantes para a preparação de base dos Planos de Atividades para o ano de 2024, 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). Regista-se aqui, pela sua importância institucional, a renovação do CA ocorrida no final de 2022, com o início de funções de dois novos vogais do CA (Dr^a Adelaide Marques Cavaleiro e Dr. Diogo Alarcão) e cessação de funções do anterior Vice-Presidente. Neste contexto a CF manteve, ainda, de acordo com a sua prática habitual neste domínio, reuniões de trabalho no primeiro semestre de 2023, ou outras interações de troca de informação emergentes de reuniões efetuadas ainda no final de 2022, com algumas Direções no quadro dessas unidades da ASF e Fundos por esta geridos, relevantes não apenas para balanço de atividades do exercício de 2022 e transição para 2023, mas para a organização e programação de atividades futuras numa lógica de continuidade já projetada para o próximo exercício (2024) ora objeto de planificação e orçamentação (aí se compreendendo reuniões e/ou interações com os Diretores do DF, estas por natureza com carácter mais continuado, do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos, do Gabinete de Auditoria Interna, do Departamento de Compras e Património e do Departamento de Sistemas de Informação).

Neste quadro, impõe-se destacar a definitiva ultrapassagem das condicionantes decorrentes das circunstâncias excepcionais do anterior contexto pandémico e das medidas de contingência previamente adotadas em termos de funcionamento operacional da ASF e dos Fundos, verificando-se, em contrapartida, um enquadramento macroeconómico, que continua a ser marcado por apreciável incerteza, face à relativa persistência de tensões inflacionistas pós-pandémicas, bem como a riscos associados ao presente contexto geoeconómico que continua assim a colocar desafios à estabilidade financeira e aconselhar, em vários planos, opções económicas e de gestão prudentes e porventura conservadoras. Na

atividade de 2023 conducente ao planeamento de 2024 deve, ainda, salientar-se, no plano interno da ASF, a evolução nos condicionamentos anteriormente verificados (e registados em anteriores Pareceres desta CF), quanto ao DF 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, assinala-se que continua a assumir decisiva importância, em termos institucionais, a confirmação de uma completa estabilização no funcionamento deste Departamento da ASF, nevrálgico para as questões de legalidade financeira e para as interações com a CF nesse domínio, após as múltiplas vicissitudes que marcaram a sua evolução, assinalando-se aqui positivamente o reforço ocorrido em recursos humanos desse DF em 2023 num movimento que importará consolidar após a anterior instabilidade registada e considerando também, entre outros aspetos, uma vez mais, a necessidade premente de dar cumprimento às determinações do SNC-AP em matéria de *contabilidade analítica e de gestão* e a absoluta necessidade de conclusão de trabalhos nesse domínio, sucessivamente protelados, pelas razões e conforme afluído noutros pontos deste Parecer (v.g., em 6.6.1. a 6.6.5., para os quais se remete). Noutro plano registam-se a consolidação da nova estrutura global de 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 ao que se denomina como “*arquitetura de auditoria, compliance e gestão de riscos internos mais eficientes*”. Transversalmente, justifica-se referir, face à caracterização e balanço traçado no PAO-2024-ASF do estado evolutivo atual da estrutura orgânica da entidade, a existência – complementar aos Departamentos ou unidades orgânicas – da realidade organizativa configurada como “*estruturas de acompanhamento da atividade da ASF sob a forma de Comissão, Comité ou Equipa de Acompanhamento*”, as quais na sequência dos desenvolvimentos descritos desde 2019 a 2023 somam um conjunto de 19 estruturas de acompanhamento.

6.2.1. O Plano de Atividades da ASF propõe-se definir as prioridades de atuação para 2024 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 2024 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 já cit. “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 ainda a outros públicos alvo).

Procurando-se projetar essas metas de planificação estratégica 2020-2024 na planificação anual para 2024 (*aquela que em termos estatutários incumbe à CF especificamente apreciar no quadro da análise do Plano de Atividades e Orçamento Anual*), o Plano de Atividades da ASF (1) começa por apresentar o que denomina como “*ponto de situação do plano estratégico*”, (2) enuncia numa secção intitulada “*Atividades 2024*” um conjunto de oito eixos funcionais de atividades em curso ou a iniciar/desenvolver em 2024, e, procurando-se aqui identificar o quadro de planificação global para 2024, (3) remata essa secção com uma subsecção final intitulada “*Desafios futuros*”, aparentemente com contornos mais transversais.

Conjugando essas secções e subsecções do PAO-ASF-2024, com uma visão de áreas estratégicas *core* da ASF, em termos estatutários, poderão destacar-se como domínios a desenvolver em 2024 no domínio da *supervisão prudencial* (i) na *vertente macroprudencial*, a “*análise e implementação de um quadro com vista à mensuração do grau de risco sistémico do setor segurador alinhado com os desenvolvimentos internacionais ao nível da IAIS*”; (ii) na *vertente microprudencial*, e no quadro de um pretendido desenvolvimento ou consolidação de um *modelo integrado de supervisão*, a “*implementação de ações de supervisão decorrentes das conclusões da recolha de informações sobre as atividades do órgão de administração das empresas de seguros*”,

bem como a “*identificação dos requisitos a serem seguidos pelas entidades gestoras de fundos de pensões na área de governação dos fundos de pensões*” (no subsector dos fundos de pensões); (iii) no domínio da *supervisão comportamental*, a “*operacionalização de um novo modelo de avaliação de risco*” ou a “*realização de novas ações de supervisão on-site, com diversificação das áreas geográficas.*”

No quadro destes vários eixos de atuação é referida a *conclusão* em 2023 do financiamento ao programa *Programa de modernização digital ASF/SAMA* (parcialmente financiado através da Agência para a Modernização Administrativa), mencionando-se nesse contexto em termos genéricos que “*a ASF está a desenhar um programa de transformação digital para dar continuidade aos projetos em curso*” neste domínio, pelo que importa aqui assinalar a especial importância de, nesse momento de transição 2023-2024, vir a ser traçado um balanço global da execução do Programa SAMA (compreendendo respetivas taxas de execução e resultados).

6.2.2. No que respeita à *supra* referenciada perspetiva transversal constante da subsecção “*Desafios futuros*”, justifica-se no que respeita ao que se vem apresentando como prioridade nuclear da ASF, o desenvolvimento do que se configura como “*um modelo integrado de supervisão*”, ter presente a intenção anunciada de, após a criação do respetivo quadro metodológico”, se assegurar a “*entrada da sua fase crucial de implementação em 2024*”, exigindo esforço intenso de “*recursos humanos e disponibilidade de recursos tecnológicos*”, bem como na vertente de “*transformação digital*” (já a florada *supra*) se assumir como prioridade para 2024 “*a introdução da inteligência artificial nos processos da ASF*”.

Não obstante a matéria não esteja incluída nesta subsecção transversal de “*Desafios futuros*”, é ainda apontada nas “*Notas Prévias*” da secção “*Plano Financeiro e Orçamental*” como “*prioridade da ASF*” a “*implementação de um modelo de contabilidade de gestão*” – matéria que, pela sua centralidade estratégica e em sede de legalidade financeira e cumprimento do SNC-AP, será abordada especificamente *infra*, 6.6.1 a 6.6.5, neste Parecer (para os quais se remete).

- 6.3. No que respeita ao FGA as prioridades assumidas para 2024 tomam globalmente como referência a planificação estratégica ASF 2020-2024, já *supra* referenciada, devendo quanto às suas específicas prioridades assumidas para 2024, destacar-se a adaptação às novas funções que poderão resultar da atribuição de responsabilidades enquanto Organismo de Insolvência e o desenvolvimento de uma nova plataforma de gestão do Fundo.
- 6.4. No que respeita ao FAT, e tal como sucede *mutatis mutandis* quanto ao FGA no sentido indicado no ponto precedente, nas suas específicas prioridades assumidas para 2024, destacam-se a adaptação às novas competências legais previstas no Projeto de alteração legislativa ao Decreto-Lei n.º 142/99 de 30/4 e o desenvolvimento, em conexão, de um novo sistema informático de gestão interna refletindo as implicações que possam vir a decorrer de novas competências legais do FAT nesse contexto normativo.
- 6.5. Tendo presentes as várias prioridades e os múltiplos eixos essenciais de atuação referenciados nos pontos precedentes quanto à ASF, FGA e FAT, no quadro dos Planos Anuais de Atividades para 2024 que correspondem ao instrumento de gestão que incumbe a esta CF estatutariamente analisar, justifica-se uma vez mais observar – *na senda de anteriores análises neste domínio da CF* – que se continua a mostrar de especial importância um *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, sobretudo, do seu (i) concreto e encadeado desdobramento em específicas ações a desenvolver que, por seu turno, decorram em moldes mais pormenorizados daqueles objetivos e vertentes, (ii) enunciando ou especificando, sempre que se trate de novas atividades, concretas datas previsionais de início e de termo, no decurso do exercício, que continuam a não ser contempladas nos Planos ora em apreço³, e que sejam, nessa conformidade, (iii) estabelecidas e atribuídas quanto a cada unidade (ou unidades) orgânicas a afetar a tal execução.
- Sobre esta necessária e desejável densificação de objetivos prioritários mediante o seu encadeamento sistemático com atividades enunciadas, com *concretas datas previsionais de*

³ Tenha-se presente v.g. na planificação anual de várias autoridades europeias de regulação e supervisão financeira, a especificação de ações a desenvolver com a sua tentativa programação trimestral ao longo do exercício.

início e de termo, a CF remete para as suas análises constantes de Pareceres anteriores, destacando tão só – por acréscimo a tais análises – que se, por um lado, se regista em moldes positivos um propósito e progressos assumidos 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 (comentado e referenciado, v.g., no seu recente Relatório CF - 30 março 23), em contrapartida, para que tal metodologia surta plenamente os seus efeitos é essencial que, *a montante*, se assegurem em sede de planificação *anual* progressos quanto à construção e apresentação sistematizada de grelhas de *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*.

Neste plano, assinala-se, uma vez mais como ilustração paradigmática desse tipo de passos complementares de *densificação, especificação e calendarização de atividades prioritárias*, em sede de *concretização de objetivos nucleares* – que se *recomendam* – aqueles que se podem encontrar, v.g., a título meramente ilustrativo, e numa área de regulação e supervisão (*lato sensu*) diretamente relacionada com o universo de atuação da ASF, no “*Final Single Programming Document 2023-2025 – including Annual Work Program 2023*” da EIOPA (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), ou ainda – numa *ótica proativa de cooperação institucional, diversificando os exemplos de modelos de referência publicamente acessíveis a considerar*, entre vários outros casos e ainda em sede de regulação e supervisão financeira europeia *lato sensu*, o “*SRB Work Program 2023*” da Autoridade Europeia de Resolução Bancária (“*Single Resolution Board*”).

1.2. Relações financeiras entre a ASF, o FAT e FGA e metodologia para seu enquadramento

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 2024 da ASF, do FGA e do FAT, e como *ponderação global e transversal*, assinalar - como vem sendo registado pela CF em anos anteriores e como é em última análise refletido no recente Relatório de “*Auditoria à*

*implementação e execução da metodologia de imputação de encargos pela ASF aos FAT e FGA”, da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), de novembro de 2022, homologado pelo Senhor Secretário de Estado das Finanças pelo seu Despacho n.º 97/2023-SEFin, de 22 de maio de 2023⁴ (doravante ‘Relatório IGF-encargos FAT-FGA’) - 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 2024 ora em apreço.*

No entender da CF, essa flutuação apresenta 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. A esse propósito - *sem necessidade de incorrer em repetições* - remete-se para os Pareceres produzidos pela CF, quer quanto a Planos e Orçamentos, quer quanto a Relatórios e Contas referentes aos exercícios de 2020 a 2022, em termos exaustivamente sumariados nos mais recentes, *maxime o Parecer de 2022 sobre os Planos e Orçamentos para 2023 e o recente Relatório CF - 30 março 23.*

Reportando-se ao conjunto dessas análises, que se dão aqui por reproduzidas, a CF reitera as mesmas, no que respeita especificamente às evoluções que se foram registando a cada momento ao longo dos exercícios de 2020 a 2022 com todos os corolários que haja a registar em sede de legalidade e fiscalização financeiras quanto às mesmas e a propósito dos enquadramentos mantidos/adotados ao longo de cada uma dessas várias etapas evolutivas, destacando em especial a síntese feita neste domínio no Relatório CF - 30 março 23.

6.6.2. No que respeita aos apuramentos de custos associados ao funcionamento do FGA e do FAT – pelos quais a ASF deve ser ressarcida num quadro de legalidade financeira de autonomia de receitas e despesas da ASF e Fundos por si geridos permitindo afetações exclusivas e sem desvios às finalidades estatutárias próprias de cada uma dessas entidades – remete-se aqui para os valores (*e ordens de grandeza, com todas as suas implicações*) *inventariados quanto aos exercícios de 2020 a 2022 e quanto à orçamentação para 2023*

⁴ Cfr. Relatório de “Auditoria à implementação e execução da metodologia de imputação de encargos pela ASF aos FAT e FGA”, da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de novembro de 2022 – Relatório n.º 107/2022, novembro de 2022, Proc. n.º 2022/308/A10/353. Vd. em especial ponto 2.2. do referido Relatório e os *desenvolvimentos sucessivos aí elencados entre 2019 e 2022*.

constantes dos pontos 6.6.2.1. a 6.6.2.2. do Parecer desta CF sobre os Planos e Orçamentos para 2023 (Parecer de 12 de agosto de 2022).

Nesse quadro, importa ora reter que, como consta da secção final do PAO-2024-ASF (“*Análise ao Orçamento 2024*”), “*foi definido*” que os “*custos de gestão do FGA e do FAT*” na orçamentação para 2024 ora em causa se mantém “*inalteráveis face ao ano anterior*”, “*com exceção do FGA, que assume um acréscimo relacionado com as novas admissões de pessoal*” projetadas para 2024 (com valores específicos que se discriminam *infra*, nos pontos 12 e 13 deste Parecer). Não se infere, em qualquer caso, dos elementos apresentados com os PAOs-2024, na formulação presentemente disponível, o específico processo de cálculo que tenha neste caso *in concreto* resultado da aplicação do *framework* analítico referido e comentado nos pontos seguintes (e já versado no Relatório CF - 30 março 23, cit.) para apurar esses valores.

6.6.3. No essencial, e remetendo aqui para as análises constantes nos pontos 5.1. a 5.4. do Relatório CF - 30 março 23, cit. a CF vem considerando na atual metodologia de cálculo e reembolso de custos ora utilizada - depois de se abandonar a metodologia global de *comissões de gestão* “*calculadas pela aplicação de percentagens ao valor do ativo líquido do último balanço aprovado de cada um dos Fundos*” (também referenciada, nestes exatos termos, pelo ‘Relatório IGF-encargos FAT-FGA’, no seu ponto 2.2, que aqui se cita) com os problemas de legalidade financeira e respetivas consequências potenciais a considerar para quaisquer efeitos por reporte aos exercícios em que foi efetivamente utilizada - um problema estrutural ou de fundo. Como igualmente apontado nas *supra* referidas passagens do Relatório CF - 30 março 23, cit., esse **problema estrutural ou de fundo** foi também muito justamente identificado pelo próprio consultor externo que gizou o *framework* analítico em que ainda se baseia o modelo de cálculo de custos globais com a gestão dos Fundos (legalmente cometida à ASF) e não foi corrigido até ao presente, apesar de desenvolvimentos incrementais de tal *framework*, acompanhados por esta CF designadamente em sede de documentação produzida v.g. pelo Gabinete de Auditoria Interna (GAI) e pelo Gabinete de Organização e Planeamento (GOP) em reação a ações de auditoria desenvolvidas no seio da ASF e visando especificamente essa metodologia de apuramentos de custos com o funcionamento do FGA e do FAT, bem como referenciados igualmente – quanto às várias e sucessivas evoluções de tal *framework* analítico – pelo Relatório IGF-encargos FAT-FGA (*maxime*, pontos 2.3. e ss, “*modelo de imputação*

de gastos desenvolvido pela KPMG”, e assim mencionando também o consultor externo que originariamente o concebeu e a que aludimos supra).

Trata-se, como já se analisou por parte desta CF (em termos para os quais se remete), de um modelo envolvendo ‘chaves de repartição’ indicadas pelos diretores/responsáveis de cada departamento da ASF e pretendendo contemplar um ajustamento à execução real.

Neste quadro o *problema estrutural* que esta CF partilha com o consultor externo em causa (e no qual se louva neste ponto) reside - na formulação do próprio consultor (KPMG) - no facto de (i) “*com o objetivo de compreender se a comissão cobrada aos fundos [entretanto a figura passou a ser, por imposição de Despacho do Senhor Secretário de Estado recordado no Relatório IGF-encargos FAT-FGA, de reembolso de custos e não de ‘comissão’] 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*”⁵ (ênfase acrescentada) e de, nesse contexto, (ii) “*o exercício de apuramento de custos de gestão [ser] 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 constituíram um *pressuposto* disponibilizado pela ASF, *não auditado ou validado pela KPMG*, e cuja validação, pelo contrário, esta remete para uma necessária contabilidade analítica ou de gestão por ora inexistente. O mesmo problema é identificado pela IGF no seu Relatório IGF-encargos FAT-FGA ao referir (ponto 2.3.2.) que os “*encargos indiretos que terão sempre de ser apurados com base em chaves de repartição, envolvem alguma **margem de subjetividade**, que importa minimizar*”, a importância da “*redução da **subjetividade** nas chaves de repartição utilizadas*”, a “*indicação das chaves de repartição pelos respetivos diretores com base na sua sensibilidade*”, e o papel da contabilidade analítica/gestão para “*conferir maior sustentabilidade à imputação dos gastos comuns, devendo ser observados **critérios rigorosos** na afetação de tempos gastos pelos funcionários nas atividades de supervisão e de gestão dos Fundos*” (cfr. em todos os casos ponto 3. – “*Conclusões e Recomendações*”). (ênfases acrescentadas)

⁵ Cfr., uma vez mais, ponto 4 do Relatório KPMG-julho2021, p. 33.

A partir deste mesmo problema estrutural assim identificado e partilhado regista-se e assume-se aqui uma *nuance* analítica e de grau - e diferente perspetiva - na ponderação metodológica feita na matéria, e suas implicações, na medida em que o Relatório IGF-encargos FAT-FGA admite que “*o modelo adotado em 2021 parece responder razoavelmente ao critério de imputação de gastos incorridos com a gestão dos Fundos*”, embora com um marcado *caveat*, de alguma forma menos densificado, relativo à sua “*margem de subjetividade que importa minimizar.*” Nessa *nuance* e *diferença* a CF continua, pela sua parte, a acompanhar o pressuposto metodológico do consultor externo que construiu originariamente o *framework* analítico em causa (com ajustamentos qualitativos incrementais mas numa matriz de base que se mantém), no sentido de que, sem prejuízo de tais melhorias e de revisões periódicas às chaves de repartição utilizadas, essa metodologia se reveste sempre de margem de subjetividade e de um caráter empírico que, independentemente da maior ou menor aparência de sua ‘razoabilidade’, não se encontra *estruturalmente validada* – em sede e para efeitos de legalidade financeira - em moldes compagináveis com o *patamar de valores a que se vieram a situar os custos imputados aos Fundos*, os quais apresentam uma larga e impressionante coincidência – como não pode deixar de se notar – com os patamares de valores apurados para as anteriores comissões de gestão, *então calculadas pela aplicação de percentagens ao valor do ativo líquido do último balanço aprovado de cada um dos Fundos* (valores já descritos exaustivamente no Relatório CF - 30 março 23, cit., para o qual se remete, bem como para Pareceres da CF de 2022 referenciados no mesmo). No essencial, a CF continua a entender que tal *validação*, em síntese, depende intrinsecamente da efetiva *implementação de uma contabilidade de gestão*, que vem sendo sucessivamente diferida na ASF em moldes que se reputam gravosos. Neste ponto, e sem prejuízo da anterior *nuance* analítica e metodológica que, para todos os efeitos, deverá ser oportuna e definitivamente resolvida em sede de *fiscalização financeira externa* no quadro de normalidade institucional que a pressupõe (seja em sede de regulares análises *ex post* a contas, seja no âmbito de outros processos de escrutínio de caráter continuado nessa sede, ou ainda mediante outro tipo de intervenções nesse plano),⁶ verifica-se uma convergência com a recomendação que fecha o Relatório IGF-encargos FAT-

⁶ Não deixa aqui de se recordar, como já se fez no passado, que em ordem à segurança e certeza jurídicas a serem privilegiadas nesse domínio, pode sempre ser chamada especificamente 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*.

FGA, cit., no sentido de “*se atribuir prioridade à implementação do sistema de contabilidade analítica, conferindo maior rigor na imputação dos gastos*” e especificando-se como “*prazos de execução acordados*” tratar-se de “*processo iniciado que deve concluir em 2023.*” Verifica-se, contudo, desde já, que esse objetivo não vai ser assegurado, nos moldes especificamente versados no ponto seguinte.

6.6.4. Neste quadro, a CF vem de modo reiterado insistindo na necessidade – premente – de implementação da contabilidade de gestão, a qual, para além dos aspetos *supra* considerados, se impõe desde logo para *cumprimento de uma obrigação legal* imposta, e num horizonte temporal certo, pelo SNC-AP instituído pelo Decreto-Lei nº 192/2015, de 11 de setembro. Sobre os aspetos específicos associados ao problema estrutural *supra* identificado de imputação de custos aos Fundos, a CF veio considerando também o que é contemplado pelo Auditor Externo (‘AE’) em ênfases incluídas nas suas CLCs, designadamente na ênfase referente ao exercício de 2022 sobre o método de imputação de gastos com funcionamento e gestão dos Fundos, mas – importa aqui acentuá-lo – tem-no feito por razões consideravelmente mais amplas do que as contempladas nessa ênfase do AE e que envolvem o *problema estrutural* identificado pelo consultor externo que concebeu originariamente o *framework* analítico em causa (já *supra* caracterizado).

Assim, retomando anteriores recomendações, a CF veio no decurso do exercício de 2022 reiterando e reforçando as suas recomendações quanto à necessária adoção célere da contabilidade de gestão, impondo-se aqui registar um quadro de sucessivas dilações na matéria. Na verdade, a esse respeito, e para não nos cingirmos às interações entre a CF e o CA da ASF, importa reter também o que consta dos “*Relatórios de Comentários Suplementares de Auditoria*” do AE referentes à ASF, FGA e FAT do AE referentes ao fecho do exercício de 2022 (*maxime* no que respeita à ASF) no sentido da não implementação até ao presente da contabilidade de gestão exigida pelo SNC-AP, e mencionando especificamente nessa vertente que “o CA [da ASF] autorizou a contratação de consultores com vista à *conceção e desenho de um modelo de contabilidade de gestão a adotar na ASF, estando prevista a sua implementação até ao final de 2023*” (ênfase acrescentada) e já se tendo “*iniciado*” “*trabalhos preliminares*” a nível de uma ferramenta informática que suporte o *framework* analítico a utilizar neste domínio e da “*constituição de um grupo de trabalho*” para estabelecer as condições técnicas e organizacionais para avaliar e implementar” um denominado “*sistema*

*de suporte às operações Enterprise Resource Planning - ERP e desenvolver um sistema de contabilidade de gestão”. Se confrontarmos, ainda, essa situação com a referenciada para efeitos do fecho do exercício de 2021 nos “Relatórios de Comentários Suplementares de Auditoria” referentes à ASF, FGA e FAT do AE relativos ao exercício de 2021 do mesmo AE verificamos, a propósito de tal situação já então motivadora de *ênfase e de recomendações* (especialmente vigorosas no caso da CF), que se referia nesses Relatórios que “o CA [da ASF] **autorizou a contratação de consultores com vista à concepção e desenho de um modelo de contabilidade de gestão a adotar na ASF, estando prevista a sua implementação até ao fim do primeiro semestre de 2023**” e sendo então também já referidos trabalhos internos “preliminares”. (ênfases acrescentadas)*

Ainda neste quadro, como referido supra no ponto 1. deste Parecer, a CF solicitou especificamente ao CA informação circunstanciada e atualizada sobre a matéria e desenvolvimentos ocorridos quanto à mesma desde o ponto de situação global que solicitara ao CA em dezembro de 2022, tendo o CA, por carta, também já mencionada, recebida a 4 de agosto de 2023, transmitido “o estabelecimento de várias medidas a adotar nos próximos meses, de forma a que se possa concretizar em 2024 a prioridade assumida pelo Conselho de Administração de implementação de um modelo de contabilidade de gestão que substituirá o atual framework no que aos Fundos diz respeito”, mencionando ainda o início em julho de 2023 de procedimentos tendentes a contratação de serviços de consultoria externa que suportem esse processo, para além de trabalhos internos de um Grupo de Trabalho constituído no seio da ASF neste domínio. Essa informação atualizada menciona também ter a ASF aguardado pela prolação do Relatório IGF-encargos FAT-FGA, já cit., para tomar em consideração as suas sugestões e propostas (por acréscimo às já preliminarmente apresentadas pela IGF em 2022), remetendo também para uma resenha de anteriores comunicações institucionais trocadas com a CF (por iniciativa desta). A propósito dessas interações passadas assim referenciadas justifica-se referir, pela coincidência com o processo estatutário de apreciação de PAOs ora verificado, que, em Memorando de 9 de agosto de 2022, enviado pelo CA da ASF em resposta a um pedido de informação circunstanciada sobre a implementação da contabilidade de gestão, então formulado pela CF no quadro dos trabalhos de preparação do seu Parecer sobre o PAO-2023 da ASF (a exemplo do que ora sucede) que, nessa matéria, face ao período específico que então se atravessava (agosto de 2022), “os trabalhos serão retomados em setembro [2022], sendo objetivo que se iniciem os procedimentos de

contratação pública [de um consultor externo], antecedido de todo um trabalho de elaboração de cadernos de encargos.”

6.6.5. Face à presente situação e à apreciável e reiterada dilação na concretização da contabilidade de gestão, não se considerando os aspetos subjacentes a tal dilação a vários títulos justificativos da mesma face a um já longo encadeamento de factos e desenvolvimentos verificados neste domínio, a CF reforça sobremaneira a sua recomendação nesta vertente e a ponderação da gravidade da *não implementação da mesma* - já assumida quanto a 2023 - independentemente de potenciais condicionamentos orçamentais na contratação de consultores externos, tendo presente quer o intervalo temporal desses possíveis condicionamentos, quer o facto de – sem qualquer espécie de intervenção na priorização e escolhas de gestão de consultores externos em várias áreas, que não cabe em geral à CF – a ASF ter no período em questão procedido à contratação de múltiplos consultores e estudos externos sem que tal contratação incidisse neste domínio absolutamente prioritário por razões de legalidade financeira (as únicas que suportam as ponderações nesta sede da CF).

2. Análise da proposta do Orçamento

2.1. Considerações globais

7. A presente apreciação preliminar da CF, como já referido *supra* em 1., reporta-se no essencial aos PAOs recebidos em termos úteis a 28 de julho de 2023 e *aprovados pelo CA da ASF*, pelas razões aí especificadas, sendo possível considerar quanto à documentação ulteriormente recebida a 4 de agosto de 2023, já reportada à estrutura e fluxos de informação previstos na Circular Série A N.º 1408, de 29 de julho de 2023, que, tanto quanto é possível aferir neste condicionalismo, e com as ressalvas constantes *supra* dos pontos 1 a 5 (esp 1. e 5.), os orçamentos seguirão genericamente a matriz definida pela DGO, nos termos dessa Circular, inserindo-se no contexto dos Planos de Atividades da ASF, FGA e FAT.

2.2.Orçamento da receita

8. As Receitas Totais orçamentadas da ASF ascendem a 59.251.162 euros, sendo 33.015.555 euros de Receitas Correntes e 26.235.607 euros de Receitas de Capital.

Nas Receitas Correntes, são, naturalmente, predominantes as Taxas, Multas e Outras Penalidades com o valor agregado de 23.728.305 euros, correspondendo 23.225.805 euros a taxas de supervisão e 502.500 euros a multas e outras penalidades⁷.

Em Transferências Correntes para 2024 prevê-se que não haja transferência de fundos europeus conexos com o programa SAMA, uma vez que os projetos do programa SAMA concluem-se em 2023.

Em Rendimentos de Propriedade está previsto um montante de 275.554 euros correspondente à estimativa de juros a receber da gestão de carteira de ativos financeiros. Esta variação nas Receitas Correntes orçamentadas comparativamente a 2023 é explicada predominantemente pela evolução negativa, nas taxas de supervisão de 5,75% (2024: 23.225.805 euros; 2023: 24.642.944 euros) e a nível das Transferências Correntes de 100% (2024: 0 euros; 2023: 460.726 euros) e pela evolução positiva em Vendas de Bens e Serviços Correntes de 2,40% (2024: 9.011.696 euros; 2023: 8.800.188 euros) que dizem fundamentalmente respeito aos custos de gestão a pagar, em 2024, pelo FGA (6.739.081 euros) e FAT (2.268.614 euros) por conta de recursos humanos, logísticos, tecnológicos e capacidade de gestão assumidos pela ASF. Os valores orçamentados dos custos de gestão a pagar pelo FGA e FAT correspondem aos valores orçamentados para 2023 para o FAT e FGA. No caso do FGA ao valor orçamentado de 2023 foi acrescido um montante de 211.508 euros devido a novas admissões a ocorrer em 2024.

⁷ Este valor de coimas representa um acréscimo de 327,8% em relação a 2023. Considerando esta previsível evolução, que se baseará em processos em curso ou a serem previsivelmente desenvolvidos, e a aparente tendência que lhe estará subjacente, não deixa de se apontar, por razões de salvaguarda preventiva de princípios de imparcialidade na vertente sancionatória, a importância de uma possível reforma normativa em sentido coincidente *mutatis mutandis* com a alteração introduzida em 2022 no Regime Jurídico da Concorrência (RJC) *ex vi* da Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, com uma nova redação para o n.º 8 do 35.º do RJC, de acordo com a qual “O montante das coimas aplicadas pela AdC reverte em 80 /prct. para o Estado e em 20 /prct. para o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, a que se refere o Decreto-Lei n.º 195/99, de 8 de junho.” (deixando o montante dessas coimas de reverter para a AdC). Tratar-se-ia, pois, de reforma de acordo com a qual os montantes das coimas aplicadas pelas contraordenações deixam de reverter para a entidade à qual compete sancionar as contraordenações em causa (no caso da AdC introduzida por proposta da própria entidade em causa).

As Receitas de Capital, previstas ascendem 26.235.607 euros, e são constituídas, fundamentalmente, pela integração de saldo de gerência no montante de 26.214.607 euros.

9. Na parte referente ao FGA, observa-se que as Receitas Totais orçamentadas são de 222.333.540 euros, repartidas por Receitas Correntes de 40.275.956 euros e por Receitas de Capital de 182.057.584 euros.

As Receitas Correntes são constituídas, predominantemente, por taxas, multas e outras penalidades, com o valor de 31.093.000 euros, e apresentam um aumento de 7,68% relativamente ao orçamento para 2023 (28.875.000 euros). Em Rendimentos de Propriedade, no montante de 6.917.956 euros está previsto, nomeadamente, o recebimento de 5.347.453 euros a título de rendimentos financeiros resultantes da carteira de investimentos, nomeadamente, em CEDIM's, Obrigações de Tesouro de dívida soberana (Portugal, França, Alemanha e Espanha) e de 1.389.552 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 previstas ascendem a 182.057.584 euros e são constituídas, fundamentalmente, pela integração do saldo de gerência anterior no valor de 179.912.048 euros e por reembolsos de instrumentos financeiros no valor de 2.045.536 euros (Magellan Mortgages Plc: 45.536 euros; Espanha Gov. Bond SPGB 2,75% 10/24: 2.000.000 euros)

10. Quanto ao FAT, as Receitas Totais orçamentadas são de 477.153.990 euros, sendo as Receitas Correntes de 134.342.559 euros e as Receitas de Capital de 342.811.431 euros.

As Receitas Correntes são quase inteiramente constituídas por taxas, multas e outras penalidades (122.840.000 euros), a que acrescem valores de Rendimento de Propriedade em juros (9.502.559 euros) e Transferências Correntes (2.000.000 euros). O montante orçamentado de 9.502.559 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 2.000.000 euros 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 342.811.431 euros e são constituídas, fundamentalmente, pela integração do saldo de gerência anterior no valor de 340. 808.431 euros.

2.3.Orçamento da despesa

11. As Despesas Totais orçamentadas da ASF ascendem a 33.017.744 euros, sendo 31.241.899 euros de Despesas Correntes e 1.775.845 euros de Despesas de Capital.

As Despesas Correntes são principalmente constituídas pelas Despesas com o Pessoal no montante de 21.580.300 euros, por Aquisição Bens e Serviços no montante de 6.899.815 euros, Transferências Correntes no montante de 2.681.784 euros.

O aumento registado a nível de despesas com o pessoal justifica-se por ser expectável em 2024 novos recrutamentos de recursos humanos e uma atualização da massa salarial de 5%.

No valor da Aquisição de Bens e Serviços de 6.899.815 euros estão incluídas despesas relacionadas com rendas imobiliárias suportadas pela ASF no montante de 1.620.000 euros e aquisição de serviços relacionados com a realização de estudos de natureza económico financeiro para implementação de soluções na gestão e riscos internos, de controlo interno, transformação digital e desenvolvimento dos recursos internos que ascendem neste caso a 626.600 euros assim o valor remanescente está fundamentalmente relacionado com a aquisição de serviços (software) na área dos sistemas de informação.

O valor das Transferências Correntes no montante de 2.681.784 euros é essencialmente constituído pela transferência para a Autoridade da Concorrência, que se cifra em 1.319.796 euros e quotizações para organismos internacionais dos quais se destaca a referente à EIOPA no montante de 817.088 euros.

Na totalidade das Despesas Correntes observa-se um decréscimo de 1.145.832 euros (2024: 31.241.899 euros; 2023: 30.096.067 euros) e em termos percentuais de 3,81% em relação ao orçamento para 2023. Nas Despesas de Capital no montante de 1.775.845 euros estão projetadas, nomeadamente, despesas na área das tecnologias e sistemas de informação no montante de 1.555.845 euros, onde se inclui um projeto ligado à

“Inteligência Artificial” e de 220.000 euros relativos a obras de adaptação nas instalações da ASF em termos de aproveitamento da energia solar e programa de transformação digital.

12. As Despesas Totais orçamentadas do FGA ascendem a 41.911.300 euros, sendo 29.911.300 euros de Despesas Correntes e 12.000.000 euros de Despesas de Capital.

Nas Despesas Correntes predominam as Transferências respeitantes a indemnizações a serem suportadas pelo FGA no montante de 20.500.000 euros.

Nas Aquisições de Bens e Serviços no montante de 8.239.081 euros, está previsto um montante de 6.739.081 euros a título de custo de gestão a ser cobrada pela ASF com base no valor orçamentado para 2023 acrescido dum montante de 211.508 euros pelas razões descritas no ponto 8 e um montante de 1.172.219 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 está estimado um montante de 12.000.000 euros a título de aplicações financeiras, correspondente a um aumento de 60% face a 2023.

13. As Despesas Totais orçamentadas do FAT ascendem a 135.352.151 euros, sendo 61.352.151 euros de Despesas Correntes e 74.000.000 euros de Despesas de Capital.

Nas Despesas Correntes predominam, naturalmente as Transferências no montante de 57.000.000 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 (46.000.000 euros); e às indemnizações de acidentes de trabalho nos casos em que as entidades empregadoras economicamente incapazes não o possam fazer (11.000.000 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 no valor orçamentado para 2023 pelas razões descritas no ponto 8.

Em Outras Despesas Correntes no montante de 2.010.537 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 74.000.000 euros a título de aplicações financeiras, correspondente a um acréscimo de 21,31% face a 2023.

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

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 2024.

Orçamento 2024 - ASF+FGA+FAT

Unidade: Euros							
Entidade	Receitas			Despesas			Saldo de Gerência
	Capital	Corrente	Total	Capital	Corrente	Total	Total
ASF	26 235 607	33 015 555	59 251 162	1 775 845	31 241 899	33 017 744	26 233 418
FGA	182 057 584	40 275 956	222 333 540	12 000 000	29 911 300	41 911 300	180 422 240
FAT	342 811 431	134 342 559	477 153 990	74 000 000	61 352 151	135 352 151	341 801 839

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 mínima 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, conquanto sempre sem prejuízo das razões ponderosas já referenciadas que podem determinar a apresentação de um Aditamento ao presente Parecer.*
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,

aspectos atinentes a 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 as questões e aspetos de legalidade financeira equacionados nos pontos 6.6.1. a 6.6.5. 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 mantém, no essencial, em sede de *ênfase*, um conjunto de questões críticas quanto a essa metodologia, pelas específicas razões sintetizadas em especial *supra*, nos pontos 6.6.2. a 6.6.5. (*para os quais se remete*), sem prejuízo de se registar a intenção manifestada na seção final do *Plano Anual de Atividades e Orçamento 2024* da ASF intitulada “*Plano Financeiro Orçamental*”, no sentido de concretizar **em 2024** a “*a implementação de um modelo de contabilidade de gestão que substituirá o [atual] framework*” (ênfase acrescentada).

A título complementar, e sem prejuízo do enquadramento já feito *supra* da análise e ponderações do Relatório IGF-encargos FAT-FGA, cit., nos exatos termos constantes dos

pontos 6.6.3. e 6.6.4. do presente Parecer para os quais se remete, reforçam-se aqui, de forma particular e com acuidade muito acrescida por sucessivas dilações registadas neste domínio, anteriores *Recomendações* desta CF no sentido do caráter essencial e premência na adoção de *contabilidade de gestão*, não apenas pelas razões atinentes à sustentabilidade dos valores imputados a título de custos de gestão do FGA e do FAT, como por força do imperioso cumprimento da obrigação legal de dar efetiva aplicação direta da NCAP 27 com base no SNC-AP, a qual reclama a adoção de tal contabilidade de gestão, uma vez consumada a etapa de transição para este SNC-AP *ocorrida já em 2019*.

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 *incerteza económica* referenciado neste Parecer, esp., *supra*, no ponto 6.1.

Lisboa, 7 de agosto de 2023

A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

[Handwritten signature]

Luís Domingos Silva Morais
Presidente

[Handwritten signature]

Maria Teresa Medeiros Garcia
Vogal

[Handwritten signature]

Júlio César Nunes Tormenta
Vogal/ROC