

LD



**PARECER DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
SOBRE AS PROPOSTAS DE PLANOS DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO
PARA 2025
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 2025, 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

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

ao FAT. Tendo uma (i) primeira versão dos projetos de *Planos de Atividades e de Orçamentos* da ASF, FGA e FAT (doravante ‘PAOs-2025’) aprovados pelo CA da ASF sido recebidos por esta CF a 24 de julho de 2024, com a menção de respetiva aprovação pelo CA da ASF nessa data, (ii) ressalvando-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 em causa “*Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2025 aprovadas por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento*”, a tomar em consideração para todos os devidos efeitos no presente procedimento. Neste contexto, atendendo à urgência das apreciações estatutárias em causa que a CF vinha suscitando há longo tempo, designadamente através da Sr^a Administradora com o Pelouro financeiro, Dr^a Adelaide Cavaleiro (em articulação com o Departamento Financeiro), em matéria de contabilidade analítica e de gestão cuja plena concretização e funcionamento fora assumida pela ASF para 2024 (cfr contexto do fecho de contas de 2023 e apreciações estatutárias então produzidas para as quais se remete), a CF renovou no imediato esse pedido de informação detalhada após ter recebido as primeiras versões dos PAOs para 2025, indagando em especial que outras informações circunstanciadas e exaustivas integram o instrumento que consubstancie o *manual de contabilidade analítica e de gestão da ASF*, devidamente testado, para além do documento *disponibilizado pelo CA da ASF, através do Departamento Financeiro, a 25 de julho, um dia depois de ter recebido os PAOs-2025*, intitulado “*Gastos – Fase I do Modelo de contabilidade de gestão*”, Julho 2024 (documento de 27 pps), tendo como documento conexo, que aqui se dá como reproduzido o documento intitulado “*Modelo de Contabilidade de Gestão - Procedimento de alocação dos Gastos Indiretos da ASF*” (documento de 4 pps).

Complementarmente, após ter tomado conhecimento da emissão da *supra* mencionada Circular DGO – Série A, N.º 1410, de 26 de julho, a CF solicitou à ASF, através do seu Departamento Financeiro, as *Memórias Justificativas e Demonstrações Financeiras Provisionais* referentes aos orçamentos para 2025, bem como as informações exigíveis nos

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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 e que não haviam sido inicialmente recebidas).

Deste modo, não tendo a CF querido deixar de corresponder a solicitação por parte do CA de envio da sua apreciação em data tão breve quanto possível do seu Parecer, e, *sobretudo, considerando em especial a esse propósito o horizonte temporal de apresentação dos projetos de orçamentos estabelecido na Circular DGO, 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, bem como, também, no contexto de uma futura apreciação ex professo do modelo concreto de contabilidade analítica e de gestão para a qual não existem manifestamente no presente condições (que a CF se propõe no futuro levar a cabo noutro horizonte temporal).

Nos exatos termos *supra* referidos, a documentação estatutária aprovada pelo CA a 24 de julho de 2024, foi originariamente apresentada pelo CA sob a forma de três *Planos Anuais de Atividades e Orçamentos – 2025* da ASF e de cada um dos Fundos que esta entidade se encontra legalmente incumbida de gerir (FGA e FAT), acompanhado, cada um dos mesmos, por um conjunto de três documentos versando especificamente a matéria orçamental¹, que supostamente estará alinhada 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

¹ Esses conjuntos de 3 documentos integram (I) Projeção das receitas ASF 2025, (II) Mapa orçamental da receita por rubricas ASF 2025, (III) Mapa orçamental da despesa por rubricas ASF 2025; (I) Projeção das receitas FGA 2025, (II) Mapa orçamental da receita por rubricas FGA 2025, (III) Mapa orçamental da despesa por rubricas FGA 2025; (I) Projeção das receitas FAT 2025, (II) Mapa orçamental da receita por rubricas FAT 2025, (III) Mapa orçamental da despesa por rubricas FAT 2025.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

dos dois Fundos por esta geridos (e assim objeto de confirmação, mediante solicitações específicas sucessivamente dirigidas pela CF à ASF, recebida a 4 de agosto de 2024).

No que respeita à sua estrutura, os três documentos estatutários “*Planos Anuais de Atividades e Orçamentos 2025*” 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 2025*, com indicação de atividades e projetos “*em progresso*” no presente ou “*a iniciar em 2025*”, incluindo uma subsecção intitulada “*Desafios futuros*”, complementados com a apresentação da sua projeção no denominado *Plano Financeiro Orçamental* e com as propostas de *Orçamentos* para 2025 daí decorrentes e respetivos documentos *anexos e projeções* (conquanto com as apreciáveis limitações, *na parte orçamental*, referenciadas *supra* e no ponto 5., *infra*, e também quanto à *apreciação de um modelo de contabilidade analítica e de gestão em preparação*, referenciadas igualmente nos pontos 6.6.1. a 6.6.5., *infra*). Essa última secção (*Plano Financeiro Orçamental*) integra, em todos os casos, uma subsecção de *Nota Prévia*, intitulada “*Custos de gestão dos Fundos Autónomos – FGA e FAT*” (esta essencialmente reproduzida na correspondente subsecção dos PAOs-2025 do FGA e do FAT)². Por último, a *supra* mencionada secção *Plano Financeiro Orçamental* no PAO-2025-ASF inclui uma sub-secção intitulada *Análise ao Orçamento 2025* contendo considerações transversais sobre evolução de estruturas de receitas e despesas em 2024 e 2025 (sub-secção com o mesmo título incluída em termos correspondentes nos PAOs-2025 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 2025* 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

² Cfr pp. 117 a 118 do PAO-2025 da ASF.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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, inter alia, 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., pelo Parecer da Comissão de Fiscalização da ASF sobre os Planos de Atividades e Propostas de Orçamentos ASF – FGA – FAT - para 2024, de 7 de agosto de 2023, pelo Parecer da Comissão de Fiscalização da ASF sobre os Relatórios e Contas do Exercício de 2023 – ASF, FGA e FAT, de 27 de março de 2024, e pelo Relatório anual da CF sobre a ação fiscalizadora desenvolvida em 2023, de 30 de abril de 2024, para os quais aqui expressamente se remete, como quadro exaustivo dessa matéria que a CF se dispensa em absoluto dando-a aqui como matéria adquirida e profusamente relatada 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-

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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 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

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

das respetivas Conclusões, impondo-se ressaltar aqui a provável 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, 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.

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, ainda pela sua importância institucional, a renovação do CA ocorrida no final de 2022, mas com dinâmicas plenamente consumadas em 2024, mediante 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.³ Neste contexto a CF manteve, ainda, de acordo com a sua prática habitual neste domínio, reuniões de trabalho no primeiro semestre de 2024, ou outras interações de troca de informação emergentes de reuniões efetuadas ainda no final de 2023, com algumas

³ Sem prejuízo de outros desenvolvimentos institucionais que afetam no presente o CA e aos quais será refeita referência sucinta, *infra*.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Direções no quadro dessas unidades da ASF e Fundos por esta geridos, relevantes não apenas para balanço de atividades do exercício de 2023 e transição para 2024, mas para a organização e programação de atividades futuras numa lógica de continuidade já projetada para o próximo exercício (2025) ora objeto de planificação e orçamentação (aí se compreendendo reuniões e/ou interações com a Diretora do Departamento Financeiro, estas por natureza com carácter mais continuado, do Gabinete de Auditoria Interna, do Departamento de Compras e Património e do Departamento de Sistemas de Informação ou da unidade que gere o FAT).

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, pelo contrário tensões macro-económicas de novo sentido, várias vezes destacadas por responsáveis do BCE⁴ (v.g. com 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 vem gerando novos desafios à estabilidade financeira e aconselhar, em vários planos, opções económicas e de gestão prudentes e porventura conservadoras. Na atividade de 2024 conducente ao planeamento de 2025 deve, ainda, salientar-se, no plano interno da ASF, a evolução nos condicionamentos de médio e longo prazo anteriormente verificados (e registados em anteriores Pareceres desta CF), quanto ao DFI 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 referido 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, incluindo ao nível - noutro plano de *governance* - do titular do

⁴ Em particular Isabel Schnabel, *A new strategy for a changing world*, Perterson I, Frankfurt, July 2024.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

respetivo pelouro no CA, nevrálgico para as questões de legalidade financeira e para as interações com a CF nesse domínio, após as múltiplas e complexas vicissitudes que marcaram a sua evolução (amplamente reladas em anteriores documentos da CF), importando, a esse título, acompanhar desenvolvimentos resultantes de recente situação da vogal Dr^a Adelaide Cavaleiro como demissionária do CA (como apurado pela CF no quadro dos fluxos de pedidos de informação sobre contabilidade analítica e de gestão que dirigira ao CA através da referida vogal); nesse contexto assinala-se aqui muito positivamente o reforço ocorrido em recursos humanos desse DFI em 2023 num movimento que importará consolidar nos anos subsequentes após a anterior instabilidade registada e considerando também, entre outros aspetos, uma vez mais, a necessidade premente de dar definitiva execução integral às determinações do SNC-AP em matéria de *contabilidade analítica e de gestão*, preferencialmente com recurso a competências permanentes *inhouse* 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 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*” (embora se mostre desejável uma evolução tendente a *maior segregação* da área de compras e da área de serviços informáticos e digitais por boas razões de *governance financeira* e face aos volumes acumulados nesta última área). Transversalmente, justifica-se referir, face à caracterização e balanço traçado no PAO-2025-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 2024 somam um muito elevado conjunto de estruturas de acompanhamento.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

6.2.1. O Plano de Atividades da ASF propõe-se definir as prioridades de atuação para 2025 por referência ao conteúdo do denominado exercício de **planificação estratégica para o período 2020-2024** (adotado na transição entre 2020 e 2021). Assim, como se refere de modo que não poderia ser mais explícito no PAO da ASF para 2025, a “*estratégia 2025 assenta na consolidação e aprofundamento de prioridades do plano estratégico 2020-2024*”⁵ o qual, por seu turno, 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 2025 (*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 “*estratégia 2025*” 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 2025, (3) remata essa secção com uma subsecção final intitulada “*estratégia de consolidação da ASF em 2025*”, aparentemente com contornos mais transversais, e com destaque para a implementação do modelo integrado de supervisão iniciado em 2024 e complementarmente versada em

⁵ PAO da ASF para 2025, cit, pag 35.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

‘Desafios futuros’, mencionando-se também o aprofundamento da modernização digital da ASF e uma revisão e reformulação em 2025 dos Indicadores de Desempenho.

Conjugando essas secções e subsecções do PAO-ASF-2025, com uma visão de áreas estratégicas *core* da ASF, em termos estatutários, poderão – uma vez mais - destacar-se como domínios a desenvolver em 2025 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.*”; com alguns afloramentos relativamente novos no que respeita a v.g. consolidação da integração dos riscos de sustentabilidade no exercício de autoavaliação dos riscos e da solvência (ORSA) das empresas de seguros (supervisão prudencial) ou do reforço da distribuição de seguros de proteção ao crédito.

- 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*”, continuar a 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*” e presume-se para já para prioridade de 2025, exigindo esforço intenso de “*recursos humanos e disponibilidade de recursos tecnológicos*”, bem como na vertente de “*transformação digital*” (já afluída *supra*) se assumir como prioridade para 2024 “*a introdução da inteligência artificial nos processos da ASF*”.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Ainda numa ótica abrangente de *desafios futuros* e reportando-nos a elementos e peças dos PAO-2025 facultados já depois de 24 de julho de 2024 (*nos termos supra descritos*) será de registar positivamente, à semelhança do feito no Relatório CF de março de 2024 último, a programação consequente em construção na área de recursos humanos, avultando em especial a concretização de estratégias que venham efetivamente a ser densificadas e especificadas em 2025.

- 6.3. No que respeita ao FGA as prioridades assumidas para 2025 tomam globalmente como referência a planificação estratégica ASF 2020-2024, já *supra* referenciada, devendo quanto às suas específicas prioridades assumidas para 2025, destacar-se a (i) “*adaptação às novas funções enquanto Organismo de Insolvência que decorrem da nova Diretiva de Seguro Automóvel*”; a (ii) “*adaptação de novas competências/responsabilidades resultantes das opções que o legislador português venha a fazer num quadro de revisão do regime jurídico do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel*”; (iii) “*a implementação de uma nova plataforma de gestão do FGA*”; (iv) “*a implementação de um novo modelo de certificação atuarial*”; e (v) a “*manutenção da certificação do sistema de gestão de qualidade*”.
- 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 2025, destacam-se (i) a “*conclusão dos trabalhos de revisão do Decreto-Lei 142/99, de 30 de abril*”; (ii) a revisão da Norma Regulamentar 12/2007-R, de 26 de julho, e da Norma Regulamentar 1/2000, de 14 de dezembro; (iii) desenvolvimento informático; (iv) “*a implementação de um novo modelo de certificação atuarial*”; e (v) a “*manutenção da certificação do sistema de gestão de qualidade*”.
- 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 2025 que correspondem ao instrumento de gestão que incumbe a esta CF estatutariamente analisar, justifica-se uma vez mais observar – *na senda de anteriores*

47



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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 apreço⁶, e que sejam, nessa conformidade, **(iii)** estabelecidas e atribuídas quanto a cada unidade (ou unidades) orgânicas a afetar a tal execução. Exemplificando apenas, em relação a várias vertentes de atuação contempladas, estas são contempladas como estando “*em progresso*” ou a “*iniciar em 2025*”, justificando-se uma calendarização mais específica.

Sobre esta necessária e desejável densificação de objetivos prioritários mediante o seu encadeamento sistemático com atividades enunciadas, com **concretas datas previsionais de 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 - 27 março de 2024), 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*

⁶ 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.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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 Pogramming 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*”), bem como documentos originados pelo FMI, Grupo Banco Mundial e suas afiliadas. A anunciada intenção – que se regista positivamente – de proceder em 2025 a uma revisão de indicadores de desempenho constituirá também uma ocasião para em paralelo reforçar a densificação dos objetivos de planificação e sua consistência pois as questões-chave aqui não residem na **variabilidade dos objetivos dos planeamentos estratégicos** mas em questões **metodológicas** da sua **conceção e apresentação**.

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, por uma ótica essencial e de transparência associada a comparabilidade de situações ao longo dos anos, no quadro da apreciação dos Planos e Orçamentos para 2025 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 Relatório de “*Auditoria à implementação e execução da metodologia de imputação de encargos pela ASF aos FAT e FGA*”, da

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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 2023⁷ (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.

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 tão só 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 2023 sobre os Planos e Orçamentos para 2024 e o recente Relatório CF – de 27 de março de 2024.*

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*

⁷ 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.*

47



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

constantes dos pontos 6.6.2.1. a 6.6.2.2. do Parecer desta CF sobre os Planos e Orçamentos para 2023 da ASF de 12 de agosto de 2022 (também em termos de cotejo global com os valores estimados para 2025).

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 veio considerando na metodologia de cálculo e reembolso de custos 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 fora 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 foi partilhando com o consultor externo em causa reside - na formulação do próprio consultor (KPMG) - no facto de (i) “com o objetivo

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

*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”⁸ (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)*

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*

⁸ Cfr., uma vez mais, ponto 4 do Relatório KPMG-julho2021, p. 33.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

*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 carácter 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 continuava 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 carácter continuado nessa sede, ou ainda mediante outro tipo de intervenções nesse plano),⁹ verifica-se uma convergência com a recomendação que fecha o Relatório IGF-encargos FAT-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.*”.*

⁹ 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*.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

6.6.4. Neste quadro assim referenciado, e correspondendo às reiteradas, insistências, recomendações e ênfases da CF a este respeito é de registar positivamente a adoção em julho último dos documentos já referenciados “*Gastos – Fase I do Modelo de contabilidade de gestão*”, Julho 2024 (documento de 27 pps), tendo como documento conexo, que aqui se dá como reproduzido o documento intitulado “*Modelo de Contabilidade de Gestão - Procedimento de alocação dos Gastos Indiretos da ASF*” (4 pps).

Trata-se de um importante ponto de partida conquanto com muito relevantes *caveat*, pois o modelo de *contabilidade analítica e de gestão* preliminarmente delineado, não está finalizado e remete-se para o final de 2024 um conjunto essencial de corolários que decorram dos mesmos, no quadro temporal e na *supra* referida forma em que o mesmo é apresentado – sobre a data de apresentação dos PAOs-2025 em que não é já de todo realizável de forma criteriosa e credível tecnicamente um conjunto de testes sobre pressupostos do modelo e encadeamento de vários elementos do mesmo modelo (testes operacionais que se reputam absolutamente essenciais e se tornaram inviáveis pela data de apresentação efetiva deste elemento).

A importância desses testes e aferições técnicas não pode de todo ser relativizada face a elementos que *prima facie* parecem, de algum modo, acrescer à componente que se vinha afirmando como essencial no anterior *framework* analítico melhorado e que envolvia os custos indiretos de gestão. Reportamo-nos *inter alia* a parcelas que “*para 2025*”, são compostas “*pela estimativa de gastos proveniente do Modelo de Contabilidade de Gestão, que incorpora os recursos humanos, logístico e tecnológicos, assim como todo o awareness da ASF, cedidos e disponibilizados aos Fundos para a prossecução das suas missões, pelos investimentos expectáveis a realizar em benefícios dos Fundos e ainda pelo acerto estimado de custos de gestão que não serão cobrados no ano de 2024, tendo como pressuposto a manutenção dos cativos nos Fundos (...).*”¹⁰ As últimas componentes devem na verdade ter uma métrica que se afaste de uma *lógica de benefício e de compensação* e que nunca abandone a estrita lógica de *reembolso de custos*, o que importa em absoluto apurar em testes e exames/análises operacionais a realizar nos próximos meses antes de uma próxima e qualquer plena

¹⁰ Cfr PAO da ASF para 2025, página 121.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

materialização dos custos de gestão objeto dos cenários constantes dos PAOs-2025 (sendo também importante não incorporar em base permanente nos custos de gestão um mecanismo que antecipe os custos não cobrados em função de suas possíveis cativações orçamentais ou no mínimo estabelecer uma outra estratégia de prudência neste domínio).

6.6.5. Em síntese, registando-se o passo dado – com atrasos múltiplos - finalmente a julho de 2024, com um primeiro modelo de **contabilidade analítica e de gestão**, mas ainda não de todo consolidado e testado, impõe-se em absoluto até ao último trimestre de 2024 completar efetivamente os trabalhos neste domínio por forma a, de modo criterioso e tecnicamente e especificamente informado e escalpelizado, se poder aferir a consistência do modelo, a sua comparabilidade com modelos anteriores subvariantes e a sua operacionalidade e correção num ótica estrita de compensação por custos e nunca de benefício. Para tanto, falta ainda igualmente contar com elementos do dispositivo informático e digital que suportarão certas ferramentas do modelo, o que deverá ser integrado nesses testes futuros que a CF se propõe acompanhar em período mais tardio do presente exercício. Concomitantemente, no quadro desta apreciação provisória, no presente condicionalismo, devem registar-se os naturais elementos de *ceticismo de auditoria* quanto a elementos do modelo que aparentemente possam estar conectados a uma ótica de *benefício* e não de *pura compensação de custos* – sempre passíveis de serem preventivamente afastados em futuros testes operacionais globais sobre o modelo – ou a hipotéticas consequências do modelo que possam determinar um agravamento apreciável de custos em relação aos níveis de custos praticados nos últimos anos, *maxime* face ao ora tentativamente contemplado (sempre sujeitos aos testes globais em causa).

2. Análise da proposta do Orçamento

2.1. Considerações globais

7. A presente apreciação preliminar da CF, como já referido *supra*, no ponto 1. deste Parecer, reporta-se no essencial aos PAOs-2025 recebidos em termos úteis a 24 de julho de 2024 e aprovados pelo CA da ASF, pelas razões aí especificadas. Foi solicitada pela CF, mas ainda não recebida na presente data, a documentação adicional quanto à estrutura e fluxos de

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

informação previstos na Circular Série A N.º 1410, de 26 de julho, mas esta CF confirmou junto da Direção Financeira da ASF mandatada pelo CA que 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, o que aqui se toma como pressuposto para efeitos de apresentação tempestiva do presente Parecer (sem prejuízo de qualquer eventual aditamento ao mesmo Parecer, como também já referido).

2.2. Orçamento da receita

8. As Receitas Totais orçamentadas da ASF ascendem a 74.095.045 euros, sendo 43.300.646 euros de Receitas Correntes e 30.794.399 euros de Receitas de Capital.

Nas Receitas Correntes, são, naturalmente, predominantes as Taxas, Multas e Outras Penalidades com o valor agregado de 29.385.872 euros, correspondendo 29.172.122¹¹ euros a taxas de supervisão e 213.750 euros a multas e outras penalidades.

Em Rendimentos de Propriedade está previsto um montante de 265.554 euros correspondente à estimativa de juros a receber da gestão de carteira de ativos financeiros detidos pela ASF, prevendo-se um ligeiro decréscimo de 10.000 euros face a 2024 (2025: 265.554 euros; 2024: 275.554 euros).

Em Venda de Bens e Serviços está previsto, para 2025, um montante de 13.646.220 euros relativos aos custos de gestão que a ASF incorrerá com a gestão do FAT e FGA, havendo um aumento significativo, 51,5%, face aos custos estimados para 2024 no montante de 9.007.695

¹¹ De notar que a nível de Taxas, Multas e Outras Penalidades está previsto uma variação absoluta de 5.657.567 euros (2025: 29.385.872 euros; 2024: 23.728.305 euros) correspondendo a uma variação relativa de 23,84%. Essa variação, quer absoluta quer relativa, é explicada pela evolução prevista a nível de Taxas de Supervisão quer em termos absolutos de 5.946.317 euros (2025: 29.172.122 euros; 2024: 23.225.805 euros) quer em termos relativos de 25,60%. O valor de 29.172.122 euros corresponde ao cenário moderado e à situação hipotética da alteração da taxa aplicável ao Ramo Vida e Fundos de Pensões de 0,048% para 0,078%, de acordo com documento *Projeção das receitas ASF 2025*, 08/07/2024 (Vida (total): 1.ª tabela da página 19: 6.680.435 euros; Fundos de pensões: 1.ª tabela da página 19: 469.653 euros; Mediação: 1.ª tabela da página 19: 1.451.364 euros). Relativamente ao Ramo Não Vida, o valor apurado não foi afetado pela alteração da taxa de supervisão (0,048%), atualmente em vigor, tendo sido obtido com base num exercício de *back-testing* entre as receitas reais e estimadas (Não Vida (total): tabela da página 20: 20.570.670 euros).

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

euros. O valor orçamentado para 2025 dos custos de gestão, tem por base o que é configurado como *Modelo de Contabilidade de Gestão*, aprovado em julho de 2024 pela ASF (com os significativos *caveat* assinalados noutros pontos deste Parecer) ¹².

Esta variação nas Receitas Correntes orçamentadas comparativamente a 2024 é explicada predominantemente pela evolução positiva nas taxas de supervisão de 25,60% (2025: 29.172.122 euros; 2024: 23.225.805 euros) e em Vendas de Bens e Serviços Correntes de 51,46% (2025: 13.649.220 euros; 2024: 9.011.696 euros) que dizem fundamentalmente respeito aos custos de gestão a pagar, em 2025, pelo FGA (11.011. 900 euros) e FAT (2.634.320 euros) por conta de recursos humanos, logísticos, tecnológicos e capacidade de gestão assumidos pela ASF.

As Receitas de Capital, previstas ascendem 30.794.399 euros, e são constituídas, fundamentalmente, pela integração de saldo de gerência no montante de 29.030.899 euros e a reembolso de CEDIM 1,93% de 15/10/2025 no montante de 1.750.000 euros.

9. Na parte referente ao FGA, observa-se que as Receitas Totais orçamentadas são de 255.385.482 euros, repartidas por Receitas Correntes de 41.947.915 euros e por Receitas de Capital de 213.437.567 euros.

As Receitas Correntes são constituídas, predominantemente, por taxas, multas e outras penalidades, com o valor de 32.743.000 euros, e apresentam um aumento de 5,31% relativamente ao orçamento para 2024 (31.093.000 euros). Em Rendimentos de Propriedade, no montante de 7.104.915 euros está previsto, nomeadamente, o recebimento de 5.619.453 (5.274.953+344.500) 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 1.450.224 euros do edifício República 79 de que

¹² Como referido no ponto 1., a Comissão de Fiscalização recebeu, por email enviado pela Direção Financeira, datado de 25 de julho de 2024, por incumbência do Conselho de Administração da ASF, dois ficheiros correspondentes a dois documentos: *ASF Gastos Fase I do Modelo de Contabilidade de Gestão e respetivo Anexo (Modelo de Contabilidade de Gestão Procedimento de alocação dos Gastos Indiretos da ASF)* que foram aprovados em reunião do Conselho de Administração da ASF em 24 de julho de 2024 (os quais merecem as múltiplas *dúvidas, questões e ênfases da CF discriminados noutros pontos deste Parecer para os quais se remete*).

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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 213.437.567 euros e são constituídas, fundamentalmente, pela integração do saldo de gerência anterior no valor de 198.340.067 euros e por reembolso de CEDIM 1,93% de 15/10/2025 no valor de 15.000.000 euros.

10. Quanto ao FAT, as Receitas Totais orçamentadas são de 637.933.803 euros, sendo as Receitas Correntes de 156.140.743 euros e as Receitas de Capital de 481.793.060 euros.

As Receitas Correntes são quase inteiramente constituídas por taxas, multas e outras penalidades (143.759.000 euros), a que acrescem valores de Rendimento de Propriedade em juros (10.381.743 euros) e Transferências Correntes (2.000.000 euros). O montante orçamentado de 10.381.743 euros diz respeito a rendimentos financeiros que o FAT espera receber decorrente da sua carteira de investimentos, predominantemente, em CEDIM's e CEDIC's (10.294.645 euros), Obrigações do Tesouro de dívida soberana Francesa, Alemã e Espanhola (81.250 euros) e Obrigações da JP Morgan e HSBC Global Pan Europe (5.848 euros).

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 481.793.060 euros e são constituídas, fundamentalmente, pela integração do saldo de gerência anterior no valor de 426.791.810 euros e a reembolso de CEDIM's 1,93% de 15/10/2025 no valor de 55.000.000 euros.

2.3. Orçamento da despesa

11. As Despesas Totais orçamentadas da ASF ascendem a 38.731.294 euros, sendo 35.251.482 euros de Despesas Correntes e 3.479.813 euros de Despesas de Capital.

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

As Despesas Correntes são principalmente constituídas pelas Despesas com o Pessoal no montante de 23.908.910 euros, por Aquisição Bens e Serviços no montante de 8.422.653 euros, Transferências Correntes no montante de 2.836.919 euros.

O aumento de 10,79% (2025: 23.908.910 euros; 2024: 21.580.300 euros) registado a nível de despesas com o pessoal justifica-se por ser expectável em 2025 novos recrutamentos de recursos humanos e uma atualização da massa salarial de 3%.

No valor da Aquisição de Bens e Serviços de 8.422.653 euros estão incluídas despesas relacionadas com rendas imobiliárias suportadas pela ASF no montante de 1.750.000 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 351.000 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 2.836.919 euros é essencialmente constituído pela transferência para a Autoridade da Concorrência, que se cifra em 1.343.674 euros e quotizações para organismos internacionais dos quais se destaca a referente à EIOPA no montante de 898.195 euros.

Na totalidade das Despesas Correntes observa-se um acréscimo de 4.009.583 euros (2025: 35.251.482 euros; 2024: 31.241.899 euros) e em termos percentuais de 12,83% em relação ao orçamento para 2024. Nas Despesas de Capital no montante de 3.479.813 euros estão projetadas, nomeadamente, despesas na área das tecnologias e sistemas de informação no montante de 2.389.250 euros, onde se inclui um projeto ligado à “Inteligência Artificial”, soluções como o modelo integrado de supervisão e o portal do Registo e da Estatística.

12. As Despesas Totais orçamentadas do FGA ascendem a 48.725.935 euros, sendo 35.225.935 euros de Despesas Correntes e 13.500.000 euros de Despesas de Capital.

Nas Despesas Correntes predominam as Transferências respeitantes a indemnizações a serem suportadas pelo FGA no montante de 21.000.000 euros.

Nas Aquisições de Bens e Serviços no montante de 13.011.900 euros, está previsto um montante de 11.011.900 euros a título de custo de gestão a ser cobrada pela ASF com base

47



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

no novo Modelo de Contabilidade de Gestão aprovado pela ASF em julho de 2024 e 2.000.000 euros relativos a custas judiciais, agentes de execução e mandatários (advogados) do FGA.

Em termos de Despesas de Capital está estimado um montante de 12.000.000 euros a título de aplicações financeiras e 1.500.000 euros relativos a futuros encargos a assumir com a parte do edifício do FGA no Porto.

13. As Despesas Totais orçamentadas do FAT ascendem a 144.995.989 euros, sendo 94.995.989 euros de Despesas Correntes e 50.000.000 euros de Despesas de Capital.

Nas Despesas Correntes predominam, naturalmente as Transferências no montante de 90.000.000 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 (75.000.000 euros); e às indemnizações de acidentes de trabalho nos casos em que as entidades empregadoras economicamente incapazes não o possam fazer (15.000.000 euros).

Nas Aquisições de Bens e Serviços no montante de 2.784.320 euros, está previsto o montante de 2.634.320 euros a título de custo de gestão a ser cobrada pela ASF com base no novo Modelo de Contabilidade de Gestão, sendo os remanescentes 150.000 euros as despesas orçamentadas relativas a despesas de gestão de processos judiciais (custas).

Em Outras Despesas Correntes no montante de 2.211.669 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 50.000.000 euros a título de aplicações financeiras, correspondente a um decréscimo de 32,43% face a 2024.

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

47

[Assinatura]

[Assinatura]

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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 2025.

Orçamento 2025 - ASF+FGA+FAT

Unidade: Euros							
Entidade	Receitas			Despesas			Saldo gerência
	Capital	Corrente	Total	Capital	Corrente	Total	Total
ASF	30 794 399	43 300 646	74 095 045	3 479 813	35 251 482	38 731 295	35 363 750
FGA	213 437 567	41 947 915	255 385 482	13 500 000	35 225 935	48 725 935	206 659 547
FAT	481 793 060	156 140 743	637 933 803	50 000 000	94 995 989	144 995 989	492 937 814

Saldo de Gerência= Receita Total - Despesa Total

47

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



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, aspetos 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

LD



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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), retém-se aqui uma ênfase, visando tal *oportunidade de melhoria complementar*, como especificada nos exatos termos referidos *supra*, no ponto 6.5. deste Parecer.

17. Considerando os 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 subsequentes integralmente referenciadas *supra* neste Parecer, e assente desde o encerramento do exercício de 2021, em metodologia que *apenas* deve refletir “a ressarcimento dos encargos em que a ASF terá incorrido com a administração do FGA e do FAT”, a CF registando positivamente os desenvolvimentos verificados com *a conceção inicial de um modelo de contabilidade analítica e de gestão*, mas atendendo em especial ao conjunto apreciável de aspetos ainda críticos ou lacunares abordados nos pontos 6.6.4. e 6.6.5. *supra* deste Parecer formula uma ênfase a esse propósito sublinhando a decisiva importância em dilucidar esses aspetos vitais passível de gerar, designadamente, *contenção de custos de gestão dos Fundos geridos pela ASF* face ao ora contemplado no modelo em construção.
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

47



COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

mais, o *contexto* particular de *incerteza económica* referenciado neste Parecer, esp., *supra*,
no ponto 6.1.

Lisboa, 9 de agosto de 2024

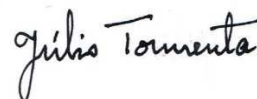
A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



Luís Domingos Silva Morais
Presidente



Maria Teresa Medeiros Garcia
Vogal



Júlio César Nunes Tormenta
Vogal/ROC