



LN

ja

Relatório e Parecer da Comissão de Fiscalização

1. – Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 28.º dos Estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), aprovados 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 relatório e contas do exercício, incluindo documentos de certificação legal de contas*” da ASF, versando a esse título o conjunto das suas atividades, incluindo os patrimónios autónomos cuja gestão constitui parte integrante das suas atribuições legais, nos termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 7.º dos respetivos Estatutos, conjugada com as previsões constantes do n.º 9, alíneas a) e b) do artigo 16.º destes Estatutos, de acordo com as quais compete ao CA da ASF “*assegurar a prática pela ASF de todos os atos necessários no âmbito da gestão do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) [e do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT)], representando o[s] mesmo[s] e exercendo todos os seus direitos e obrigações*”, a CF vem apresentar o seu Parecer sobre esses documentos estatutários da ASF, relativos ao ano de 2021, elaborados pelo Conselho de Administração (CA), com a inovação adotada desde 2020, por opção do CA, de autonomizar formalmente estes documentos relativamente à ASF, ao FGA e ao FAT.

Relatório

2. – A CF acompanhou, nos termos que lhe estão cometidos pelos Estatutos da ASF, a atividade de gestão da ASF e dos Fundos por esta geridos durante o exercício de dois mil e vinte e um, tendo obtido informações e esclarecimentos, quer em reuniões com diversos Diretores, quer com reuniões com o auditor externo (AE – BDO & Associados, SROC, Lda.).

Neste plano foi analisada a informação documental, contabilística e de gestão disponibilizada pela estrutura organizacional da ASF e foram objeto de análise regular as atas do CA.

3. – A CF acompanhou a atividade desenvolvida pelo Revisor Oficial de Contas (ROC), responsável pela emissão das Certificações Legais de Contas (CLCs) da ASF, FAT e FGA, no quadro da auditoria externa *supra* identificada, através de diversas reuniões e trocas de informação, em diferentes fases da sua intervenção, numa ótica de interação com o planeamento e operacionalização dessas fases de intervenção, seguindo e tomando em consideração o conjunto dos trabalhos de auditoria realizados por esse auditor externo (AE) - cuja calendarização se procurou articular ou conjugar com os trabalhos desta CF.

Noutro plano, justifica-se anotar que, após anteriores vicissitudes de transição que se fizeram sentir em matéria de plena adoção e operacionalização do Sistema de Normalização Contabilística-AP (“SNC-AP”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro - em termos que foram, designadamente, refletidos no Parecer desta CF sobre o exercício de dois mil e dezoito, e noutros documentos complementares, as Demonstrações Financeiras e as Demonstrações Orçamentais de 2021, objeto da presente apreciação, são enquadradas na sua plenitude pelo acima referido SNC-AP, dando origem - *uma vez concluída a transição para esse sistema* - à emissão de uma única



LN



CLC, por entidade (ASF, FGA e FAT), por parte do AE, diversamente do que sucedeu em termos marcadamente excecionais quanto ao exercício de dois mil e dezoito, o primeiro acompanhado por esta CF, na sua atual composição, no seu *supra* referido Parecer sobre aquele exercício de dois mil e dezoito (num quadro em que foram então emitidas, sucessivamente, em momentos distintos CLCs referentes a demonstrações financeiras e a demonstrações orçamentais). Em contrapartida, a plena aplicabilidade do SNC-AP, após o anterior período de transição, tem outras implicações que serão consideradas noutros pontos do presente Parecer (*infra*, 5.1. a 5.4. e 18.2 e ss), *maxime* no que respeita à necessidade de assegurar no mais breve prazo a adoção de uma contabilidade analítica e de gestão por aplicação direta do NCP 27 com base no SNC-AP, uma vez consumada essa etapa de transição para o SNC-AP (em 2019), em conformidade de resto com anteriores recomendações da CF que se reforçarão no presente Parecer, quer por razões de ordem geral, quer por razões específicas, *infra* discriminadas, atinentes ao conjunto de relações financeiras entre a ASF e os Fundos cuja gestão lhe está legalmente cometida.

4. – Neste âmbito, a CF apreciou igualmente para além das CLCs emitidas pelo ROC em representação do AE (BDO & Associados, SROC, Lda) - a 11 de março de 2022 e, no caso da CLC referente ao FGA em segunda versão, corrigida, recebida pela CF a 23 de março de 2022 -, três documentos sucintos emitido por este AE em relação à ASF, FGA e FAT, intitulados “*Relatório de Comentários Suplementares de Auditoria*” referentes à ASF, FGA e FAT, no âmbito da auditoria realizada às Demonstrações Financeiras e às Demonstrações Orçamentais (com data de 11 de março de 2022).

5.1. – Justifica-se, desde logo, no quadro da apreciação global dos Relatórios e Contas da ASF, do FGA e do FAT e como ponderação global e transversal, assinalar que, em matéria de relações financeiras entre a ASF e estes dois Fundos, se vem verificando uma *flutuação da metodologia adotada para o enquadramento de tais relações* desde o exercício de 2019 até ao exercício de 2021 ora em apreço, com repercussões ao nível da *comparabilidade* dos encargos apurados para a ASF pela gestão dos referidos Fundos ao longo dos últimos exercícios e para a *justificação* dos mesmos numa ótica de legalidade financeira.

Assim, como já apontado em anteriores Pareceres desta CF – designadamente no Parecer de 31 de março de 2021 sobre os Relatórios e Contas de 2020 da ASF, FGA e FAT, e no Parecer de 13 de agosto de 2021 sobre os Planos e Orçamentos para 2022 da ASF, FGA e FAT, para o qual se remete em especial porquanto contem uma análise exaustiva da matéria que desembocou (conjuntamente com outros desenvolvimentos) na prolação do Despacho do Senhor Secretário de Estado das Finanças, de 15 de outubro de 2021 (Despacho n.º 242/2021 – SEFin) que corroborou tal análise – os Planos e Orçamentos apresentados em novembro de 2019 (então para o exercício de 2020) adotaram expressa e assumidamente uma nova metodologia para enquadramento das referidas relações, não baseada na agregação de custos dos Fundos suportados pela ASF, mas em *comissões de gestão* a cobrar pela ASF ao FGA e ao FAT. Em síntese – e remetendo aqui sempre para o cit. Parecer desta CF de 13 de agosto de 2021 – até 2019 as principais despesas de funcionamento do FAT e do FGA (passíveis de serem diretamente identificadas), designadamente despesas de pessoal e fornecimentos e serviços externos (FSE), eram imputadas diretamente a estes fundos, às quais acrescia ainda um encargo variável para despesas comuns que não era possível individualizar. Nessa conformidade apesar da inexistência de uma contabilidade analítica mostrara-se exequível uma *imputação direta de custos* (identificáveis) suportados pela ASF com o funcionamento dos Fundos (FGA e FAT), complementada a título meramente residual e apenas quanto aos chamados *custos comuns não dissociáveis* por outras verbas. Em sentido diverso, a CF veio de modo reiterado suscitando dúvidas e objeções em relação à substituição - ocorrida quanto ao exercício de 2020 - de tal metodologia de imputação direta de custos suportados pela ASF com o funcionamento dos Fundos (complementada a título residual com encargo variável quanto aos denominados *custos comuns não dissociáveis*), por uma nova metodologia integrada de *fees* ou comissões de gestão cobrados pela ASF a esses fundos e calculados sobre o valor dos seus ativos.



LN

ja

Como a CF tem vindo a sustentar nas suas sucessivas apreciações na matéria, impõe-se ressaltar que tal não significa naturalmente que os Fundos não possam (*rectius, devam*) ressarcir a ASF de custos incorridos com as suas atividades, o que tem respaldo legal (tipificado) no Artigo 59.º, alínea f) do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto (no que respeita ao FGA) e no Artigo 4.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril (no que respeita ao FAT). O que sucede é que tal ressarcimento à ASF dos custos decorrentes do funcionamento dos Fundos que lhe cabe legalmente gerir,¹ mediante as acima referidas *imputações diretas de custos* complementadas com *custos comuns não dissociáveis* (sempre passíveis de incrementos de aperfeiçoamento técnico de pormenor em ordem a englobar a totalidade dos *custos de funcionamento* relevantes, mesmo enquanto não se adote uma contabilidade analítica e de gestão) não se confunde com uma lógica global e transversal, nova, de comissões de gestão que se pretendeu aplicar desde o exercício de 2020 e que apresenta uma decisiva *componente remuneratória* não compatível com a obrigatoriedade legal de gestão dos Fundos a que a ASF se encontra adstrita (a menos que essa obrigatoriedade fosse acompanhada de previsões legais específicas e expressas quanto a tal tipo de compensação e tipificando-o em sede de receitas da ASF, o que não sucede estatutariamente no caso da ASF).

Na realidade, como se referiu em apreciações anteriores, *e ora se reitera como ponto de ordem essencial na matéria*, tal decorre de um fundamental bloco de legalidade financeira, por força do conjunto dos princípios aplicáveis neste domínio às entidades de direito público em causa (ASF, FGA e FAT), de *tipicidade de receitas e despesas*, designadamente, por força dos Artigos 7.º, n.º 1, alínea g), 35.º, 37.º, 39.º e 42.º dos Estatutos da ASF, dos Artigos 33.º a 37.º da Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, com ulteriores atualizações), do Artigo 59.º do regime do FGA (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto) e do Artigo 4.º do regime do FAT (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril, com ulteriores atualizações). Em contrapartida, como também vem sendo referido em anteriores apreciações da CF, *e aqui se reafirma*, não se afigura, neste quadro normativo, aplicável a norma da alínea b), do n.º 1 do Artigo 37.º dos Estatutos da ASF (invocada em notas apresentadas pelo CA da ASF) no segmento relativo a *receitas resultantes do produto da prestação de serviços*, atendendo a que, sendo a gestão dos Fundos uma atribuição da ASF – Artigo 7.º, n.º 1, alínea f) dos Estatutos - e constituindo *ex lege* despesas da ASF os encargos decorrentes da prossecução das respetivas atribuições – Artigo 39.º dos Estatutos da ASF – tal implicaria admitir que a ASF prestasse serviços a si própria, o que se mostra contrário à figura do contrato de prestação de serviços necessariamente bilateral.

5.2. – Em face da nova metodologia integrada de *fees* ou comissões de gestão a serem cobrados pela ASF ao FGA e ao FAT e calculados sobre o valor dos seus ativos – adotada desde o exercício de 2020 (inclusive) - e das objeções de legalidade financeira suscitadas pela CF nesta matéria em diversos Pareceres, quer sobre os Planos e Orçamentos quer sobre os Relatórios e Contas do exercício de 2020, veio a ser proferido Despacho pelo Senhor Secretário de Estado das Finanças em 15 de outubro de 2021 (Despacho n.º 242/2021 – SEFin, já cit.²) que no essencial – e tomando especialmente em consideração a análise mais desenvolvida sobre a matéria constante do Parecer da CF de 13 de Agosto de 2021 [validado por seu turno por Informação da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de setembro de 2021] - corrobora as referidas objeções da CF e determina que, no âmbito das relações financeiras entre a ASF e os Fundos por si geridos, poderá ocorrer “*apenas o ressarcimento dos encargos efetivamente incorridos pela ASF*

¹ E o correspondente *registo* integral desses custos de funcionamento dos referidos Fundos (feitos na ótica e metodologia *supra* indicadas até 2019).

² O qual se relaciona, também, com o Despacho do Senhor Secretário de Estado das Finanças n.º n.º 243/2021 – SEFin, igualmente de 15 de outubro de 2021, que corrobora, para todos os efeitos e face a vários entendimentos e considerações expostas pela ASF, os entendimentos e determinações dirigidas à ASF no primeiro Despacho n.º 242/2021 – SEFin.



LN

ja

com a administração do FGA e do FAT, os quais devem ser suportados pelos Fundos (...), não podendo incluir qualquer ganho ou benefício, direto ou indireto, relacionado com a gestão dos mesmos”.

Neste contexto, para efeitos do exercício de 2021, os Relatórios e Contas da ASF, FGA e FAT ora em apreço referentes a esse exercício assumem nos termos explicitados, designadamente, na “*Nota sobre os Custos de Gestão do FGA e do FAT*” integrada no Relatório e Contas da ASF,³ a adoção de uma metodologia “*que apenas reflete o ressarcimento dos encargos em que a ASF terá incorrido com a administração do FGA e do FAT*”, ou, noutra formulação “*um modelo exclusivamente baseado na imputação de custos de base anual, baseado nas despesas apuradas, calculadas de acordo com a informação disponível, sem prejuízo de ajustes em sede de execução orçamental*” (ênfases acrescentadas). Mais se acrescenta ainda na *supra* mencionada Nota que “*esta lógica, seguida na execução do orçamento de 2021, à luz dos resultados do trabalho feito nesse mesmo ano pela KPMG Advisory – Consultores de Gestão, SA [na realidade, Relatório desta entidade de 27 de Julho de 2021 que foi objeto de apreciação crítica por parte da CF no seu Parecer de 13 de Agosto de 2021, para o qual aqui se remete para todos os efeitos], implicou, para a ASF, que apenas fosse executada uma parte da despesa orçamentada no FAT, por se verificar com a utilização da nova chave de imputação [de custos], já no decurso de 2021, que a despesa orçamentada era superior aos custos mais tarde apurados; e no que respeita ao orçamento do FGA, verificou-se uma orçamentação de despesa não suficiente, justificada à luz dos conhecimentos e metodologias empregues no momento em que foi feita, mas que se revelou insuficiente, não sendo viável executar mais do que a despesa orçamentada para aquele fundo*”.

Em síntese, e traduzindo a *supra* mencionada *flutuação de metodologias adotadas entre 2019 e 2021 para o enquadramento das relações financeiras entre a ASF e dos Fundos por si geridos*, assume-se aqui, para efeitos de exercício de 2021 - independentemente da chave analítica de apuramento de custos utilizada - o retorno a um “*modelo puro de imputação de custos*”⁴ com o funcionamento dos Fundos.

Sucedendo em termos de contextualização desta *flutuação de metodologias* se verifica que a aplicação no exercício de 2019 do método de *imputação direta de custos* (identificáveis) suportados pela ASF com o funcionamento dos Fundos (FGA e FAT), complementada a título meramente residual e apenas quanto aos chamados *custos comuns não dissociáveis* por outras verbas conduziu então (i) ao apuramento de custos associados ao funcionamento dos referidos Fundos de 3,41 milhões de euros, enquanto a adoção no exercício de 2020 do que foi globalmente configurado como uma *nova metodologia integrada de fees ou comissões de gestão cobrados pela ASF a esses fundos e calculados sobre o valor dos seus ativos* conduziu (ii) ao apuramento de encargos associados ao Fundos de 5,95 milhões de euros e a orçamentação para 2021 desses encargos (iii), feita ainda de acordo com o que foi configurado com uma metodologia global de remuneração de gestão segundo uma ótica dita dos ‘benefícios’ gerados pela gestão [cfr sobre essa ótica específica a Nota Técnica intitulada “*Quadro legal da cobrança das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade*” associada aos Planos e Orçamentos para 2022, mas assumindo uma *mutação global de figurino neste domínio desde 2020 e para efeitos de orçamentação referente a 2021* (doravante ‘Nota Técnica – Planos

³ Essa assunção verifica-se também em *Notas* de teor correspondente à *supra* referida, inseridas nos Relatórios e Contas do FGA e do FAT, intituladas respetivamente “*Nota sobre os Custos de Gestão do FGA*” e “*Nota sobre os Custos de Gestão do FAT*”.

⁴ Cfr., uma vez mais, a “*Nota sobre os Custos de Gestão do FGA e do FAT*” inserida no Relatório e Contas da ASF, p. 121.



LN

ja

2022’))⁵ conduziu ao apuramento de encargos associados aos Fundos de 10,13 milhões de euros,⁶ dos quais se encontra em causa no exercício de 2021 executar (iv) 7,19 milhões de euros (em virtude da redução de encargos associados ao FAT, face aos valores orçamentados, *supra* referenciada).⁷

5.3. – A magnitude e materialidade dos valores em causa e o crescimento exponencial desses valores entre 2019, 2020 e 2021 requer, assim, particular atenção na verificação, em sede de auditoria, dos custos em causa com o funcionamento dos Fundos, em relação à qual se registam aqui óbices e dificuldades técnicas, porquanto o que é apresentado como chave analítica para o apuramento dos mesmos custos tem – assumidamente – como base de sustentação “o estudo aprofundado feito por uma entidade independente”⁸ correspondente ao já cit. Relatório de 27 de Julho de 2021 da KPMG Advisory – Consultores de Gestão, SA, intitulado “Modelo de Cálculo da comissão de gestão aplicável aos fundos FGA e FAT” (doravante “Relatório KPMG-julho2021”), o qual, como previamente referido já foi objeto de apreciação crítica global por parte da CF no seu Parecer de 13 de agosto de 2021 sobre os Planos e Orçamentos para 2022 (para o qual aqui especialmente se remete). Esse Relatório KPMG-julho2021 encontra-se encadeado com Pareceres Jurídicos de juristas (obtidos pela ASF em 12 e 28 de julho de 2021) e com a já referida ‘Nota Técnica – Planos 2022’, que se apresenta expressamente tributária dos mesmos Relatório e Pareceres, e a abordagem emergente da conjugação desses elementos encontra-se expressamente ligada a uma pretendida impossibilidade de *imputação* de despesas de funcionamento da ASF aos Fundos por *via dos custos*, devido a *ausência de contabilidade analítica* (impossibilidade que é de algum modo *pressuposto* das Consultas na base dos referidos Pareceres Jurídicos). Tal levou a identificar – por força dessa alegada ‘impossibilidade’ – uma solução tida como alternativa, designada como “*imputação por via dos benefícios*” (que pressuporia a *remuneração* da ASF pelos Fundos pelos benefícios que estes colhem da respetiva gestão). Sucede que, no presente – quanto ao exercício de 2021 – e não obstante a manutenção da realidade de ausência de contabilidade analítica, é afinal assumido o retorno a um “*modelo puro de imputação de custos*” que se pretende sustentar numa *chave analítica* criada com base em propostas constantes do Relatório KPMG-julho2021 cuja abordagem global, por seu turno, estava indissociavelmente associada à chamada “*imputação por via dos benefícios*” conduzindo a soluções de *remuneração* da ASF pelos Fundos pelos benefícios que estes colhem da respetiva gestão, mediante comissões de gestão (daí resultando uma problemática e contraditória descontinuidade na lógica e modelos analíticos utilizáveis para apurar os encargos inerentes ao funcionamento do FGA e do FAT).

O referido Relatório KPMG-julho2021 foi objeto de uma extensa apreciação crítica no Parecer da CF de 13 de agosto de 2021 (*para a qual se remete na íntegra por forma a evitar repetições*), devendo aqui apenas recordar-se, de passagem, os aspetos problemáticos então apontados quanto à flutuação terminológica (e menor precisão técnico-

⁵ Trata-se na verdade de duas Notas Técnicas integradas nos 3 Planos e Orçamentos, ASF, FGA e FAT, para 2022, intituladas “*Quadro legal da cobrança das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade*” e “*Metodologia utilizada no cálculo das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade*” (objeto de divulgação no site da ASF, desde agosto de 2021 até ao presente, em conexão com os Relatório e Contas referentes ao exercício de 2020), nas quais se assume uma alteração de figurino global de relacionamento entre a ASF e os Fundos desde 2020.

⁶ A esse respeito, e sobre essa metodologia de *remuneração* da gestão segundo uma ótica dita dos ‘benefícios’ gerados pela gestão e através de um figurino global de comissões de gestão cobradas aos Fundos, bem como sobre os valores então orçamentados para esses encargos/comissões quanto a 2021 (superiores aos encargos que são no presente considerados em sede de encargos associados ao funcionamento do FGA e do FAT no quadro do encerramento do exercício de 2021 ora em apreço), cfr. o Parecer da CF, de 19 de agosto de 2020, sobre os Planos de Atividades e Orçamentos da ASF, FGA e FAT, para 2021, e a reserva de legalidade financeira aí formulada quanto a esse figurino, bem como no sentido da necessária *revisão da metodologia de imputação de encargos ao FGA e ao FAT*.

⁷ Cfr. a respeito destes valores referentes a 2021 as Notas 13.2 e 20.2 do Anexo às Demonstrações Financeiras da ASF.

⁸ Cfr., a esse respeito, Nota 20.2 do Anexo às Demonstrações Financeiras da ASF, p. 173 do Relatório e Contas da ASF.



LN



jurídica) desse Relatório ao mencionar em vários trechos ora “*montantes cobrados para a gestão dos Fundos*” e sua evolução ao longo do tempo, ora “*valores variáveis de comissão de gestão e de despesas*”, sem identificar ou aprofundar, como se impõe (e como os Pareceres Jurídicos obtidos pela ASF em julho de 2021 fizeram de modo lapidar, bem como, a própria ‘Nota Técnica – Planos 2022’ já várias vezes citada⁹) a *diferença estrutural e de natureza* entre essas realidades e a correspondente “*alteração de modelo*” (a expressão, e adequada, é da acima referida ‘Nota Técnica’) de relacionamento financeiro entre a ASF, o FGA e o FAT desde 2019, com a decisão adotada nesse ano de 2019 de “*passar a aplicar uma comissão de gestão*” (com aplicação de uma taxa sobre valor do ativo líquido de cada Fundo) aplicada pela primeira vez no exercício orçamental de 2020. Ora, essa *alteração estrutural de modelo* cria, como já se apontou no Parecer da CF de 13 de agosto de 2021, naturais dificuldades na análise de séries temporais consideradas no Relatório KPMG quanto a 2016-2019 e 2020-2021 porquanto os objetos são distintos.

Como também referido no Parecer da CF de 13 de agosto de 2021, em termos que se impõe aqui reiterar, “*não se identificam dados quantitativos objetivos no Relatório KPMG – incluindo nos respetivos ponto 3 intitulado “Análise da estrutura de despesas e receitas dos Fundos” e ponto 4 “Análise da comissão de gestão cobrada para o FGA e FAT” bem como nos respetivos Anexos técnicos) – que suportem e, nessa medida, justifiquem de modo suficiente, o valor das comissões de gestão cobradas e, designadamente e em especial, os muito significativos diferenciais apurados (no sentido do aumento exponencial dos valores debitados pela ASF aos Fundos (...)) face aos valores debitados pela ASF a esses Fundos em 2019, então com base numa identificação de despesas operacionais de funcionamento. A diferença identificada no Relatório KPMG é nominalmente reconduzida à alteração do figurino de determinação das despesas dos Fundos (o que, nessa medida, é exato e corresponde a uma realidade formal), mas não materialmente justificada com base em suficientes elementos objetivos que reconstituam em termos precisos e concretos, para além de específicos custos de pessoal ou de aquisições de bens ou serviços, o valor e encargos subjacentes à atividade de gestão (independentemente da questão de legalidade financeira, a montante, de se poder, ou não, aditar aos custos operacionais de funcionamento um valor próprio dos serviços da gestão que pressupõe uma lógica de rendibilidade da mesma).”*

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

⁹ Cfr. ‘Nota Técnica – Planos 2022’ da ASF cit., ponto 20, onde se refere, assumindo plenamente a rutura e descontinuidade verificada em 2019, que “*até 2019 o método utilizado para o respetivo cálculo [custos de funcionamento dos Fundos] consistia no apuramento de duas parcelas: parcela de custos com pessoal diretamente afeto às unidades orgânicas dos Fundos e parcela constituída por um montante que variava de ano para ano*”; cfr. igualmente ponto 22 (“*o modelo atualmente instituído – que substituiu o critério de imputação parcial de despesas aos Fundos, referido no ponto anterior, - foi decidido no ano de 2019 e foi objeto de aplicação pela primeira vez no exercício orçamental de 2020*”); e ponto 23 (“*Passou-se a aplicar uma comissão de gestão calculada pela aplicação de uma taxa sobre o valor do ativo líquido do balanço de cada um dos fundos*”). (ênfase acrescentada)



LN



*cada um destes departamentos contribui de forma indireta para a atividade dos fundos (p.e. informática, financeiro, RH, legal, comunicação)”.*¹⁰

Contudo, nesse exercício o Relatório KPMG-julho2021 ressalva expressamente que, “*com o objetivo de compreender se a comissão cobrada aos fundos é adequada face aos custos de gestão dos mesmos, e uma vez que a ASF não dispõe de contabilidade analítica, a equipa de trabalho recorreu a alguns pressupostos de forma a determinar os custos de gestão dos fundos*”¹¹ (ênfase acrescentada). E, nesse contexto, mediante Nota inserida no ponto 4 (p. 35) o mesmo Relatório ressalva complementarmente “*que o exercício de apuramento de custos de gestão foi realizado mediante pressupostos e valores disponibilizados pela ASF que deverão ser validados com recurso a contabilidade analítica*” (ênfase acrescentada). Noutros termos, os pressupostos de cálculo mediante percentagens de afetação indireta de pessoal e de equipamentos de outros departamentos transversais da ASF à atividade dos Fundos são um *pressuposto* disponibilizado pela ASF, não auditado ou validado pela KPMG, e cuja validação, pelo contrário, esta remete para uma necessária contabilidade analítica por ora inexistente.

5.4. – Neste quadro, e considerando também o que é referido pelo AE em ênfase incluída nas suas CLCs sobre o método de imputação de gastos com funcionamento e gestão dos Fundos, apresentando-o como “*tendo por base framework desenvolvida por entidade externa independente*” [referência ao Relatório KPMG-julho2021], que “*se consubstancia na imputação dos gastos diretos e indiretos com pessoal e outros gastos suportados pela ASF (...) de acordo com critérios e pressupostos resultantes do referido estudo*”, bem como, sobretudo, a menção feita pelo mesmo AE nos seus “*Relatório de Comentários Suplementares de Auditoria*” referentes à ASF, FGA e FAT, no sentido de que a ASF iniciou “*trabalhos preliminares*” à “*conceção e desenho de um modelo de contabilidade de gestão*” em ordem a dar cumprimento à NCP 27 em sede de SNC-AP, compreendendo o “*desenvolvimento (...) de uma ferramenta informática que permite a repartição das horas das várias UO [unidades orgânicas] da ASF pelas três entidades*”, a CF solicitou à ASF informações complementares mais pormenorizadas sobre tais trabalhos preliminares e ferramentas informáticas. Em resposta a essas solicitações de informações complementares, a CF teve acesso a documentação compreendendo (i) uma denominada “*Framework para cálculo das comissões de gestão FGA e FAT – walkthrough referente aos valores inscritos na proposta de orçamento de 2022*”, de 20 de dezembro de 2021, (ii) uma denominada “*Metodologia de apuramento dos custos incorridos com a gestão dos fundos FGA e FAT*”, de dezembro de 2021 e (iii) diversos mapas produzidos pelo Gabinete de Operações e Planeamento (GOP) da ASF com exercícios de apuramento de despesas “*adaptados*” a partir da chave analítica desenhada no Relatório KPMG-julho2021.¹² Desses vários elementos decorre, tomando ainda como base a referida chave analítica, a consideração, em termos tripartidos, de (a) despesas com pessoal diretamente alocado aos Fundos, (b) das denominadas “*despesas com pessoal transversais*” numa ótica de despesas de pessoal indiretas com os Fundos e assentes numa determinada alocação percentual de pessoal de outros departamentos da ASF a necessidades das atividades dos Fundos (com base “*em estimativas realizadas pelos responsáveis departamentais*”), e (c) “*outras despesas*” excluindo as despesas de recursos humanos e “*despesas não imputáveis aos Fundos (...) como despesas de supervisão e outras*” (incluído vários ativos que sejam parcialmente afetados ao funcionamento dos Fundos). Em relação às despesas de pessoal indiretas (b) impõe-se, de passagem, sublinhar as percentagens de afetação de pessoal de vários departamentos da ASF a atividades dos Fundos, que não correspondem inegavelmente à atividade *core* da ASF, oscilando em múltiplos casos entre limiares de 40% e até mais de 50%. Não existindo aqui condições face ao tipo de elementos e critérios em causa, e na ausência de suporte em contabilidade analítica e de gestão, para uma

¹⁰ Cfr. ponto 4 do Relatório KPMG-julho2021, p 33.

¹¹ Cfr., uma vez mais, ponto 4 do Relatório KPMG-julho2021, p 33.

¹² Mapas disponibilizados à CF a 18 de março de 2021, na sequência das suas solicitações de informação complementar.



LN

ja

verificação ou confirmação de auditoria *ex post* da extensão total dos montantes em causa, relacionados predominantemente com valores estimados de despesa previsionais, e não com despesas efetivas, impõe-se aqui registar e sublinhar a falta de condições para ultrapassar a impressiva objeção de fundo formulada pela própria KPMG Consulting quanto à efetiva “validação” - por esta reputada como necessária ¹³ do que são “*pressupostos e valores disponibilizados pela ASF*”, para identificar despesas imputáveis aos Fundos, mas dependendo afinal essa “validação”, em última análise, segundo a própria KPMG Consulting, do “*recurso à contabilidade analítica*”, por ora inexistente.

É certo que os documentos de “*Framework*” e “*Metodologia de apuramento de custos*” da ASF, de dezembro de 2021, reconhecem que esse modelo “*deve ser temporário e vigorar apenas enquanto não for implementada uma contabilidade analítica e de gestão na ASF*” (para cuja “*conceção e desenho*” segundo o “*Relatório de Comentários Suplementares de Auditoria*” do AE, o Conselho de Administração da ASF “*autorizou a contratação de consultores*”, estando “*prevista a sua implementação até ao fim do primeiro semestre de 2023*”). Em contrapartida, sem prejuízo dessa importância crucial a título prospetivo de desenvolvimento próximo de trabalhos de contabilidade analítica, assim como tendentes a adoção de uma Contabilidade de Gestão por aplicação direta do NCP 27 com base no SNC-AP, uma vez consumada a etapa de transição para o SNC-AP (já em 2019) – *matéria em que a CF reforça especialmente a sua recomendação nesse sentido já constante do seu Parecer de 13 de agosto sobre os Planos e Orçamentos para 2022, justificando-se uma apreciável aceleração dos trabalhos nesse domínio* – afigura-se, tal como contemplado no referido Parecer da CF de 13 de agosto de 2021, neste ponto reproduzido e reiterado, que, numa ótica de prudência e aconselhável ceticismo de auditoria face a volumes muito elevados de despesas (com o crescimento exponencial das mesmas verificado entre 2019 e 2021, nos moldes discriminados *supra*, ponto 5.2., *in fine*, do presente Parecer), “*deveriam ser exploradas todas as virtualidades e opções técnicas de identificação e cálculo de despesas operacionais de funcionamento dos Fundos geridos pela ASF, desenvolvendo e aprimorando de modo incremental as imputações de despesas dos Fundos identificadas em 2019, separando essas imputações – na linha das exigências de legalidade financeira já equacionadas [e acolhidas no Despacho de 15 de outubro de 2021 do Senhor Secretário de Estado das Finanças, cit.] – de uma obtenção de elementos de ganho emergente de serviços de gestão e que sejam tributários de uma lógica de rendibilidade da mesma*”.

6.1. – Os Relatórios de Atividade e Contas Anuais aprovados pelo CA expressam adequadamente os principais factos e o desenvolvimento da gestão da ASF, do FGA e do FAT em 2021 e apresentam genericamente as perspetivas para 2022, configuradas como ‘desafios futuros’. A este respeito, a CF regista o já mencionado *supra*, no ponto 5. do presente Parecer quanto à “*Nota sobre os Custos de Gestão do FGA e do FAT*” (bem como às correspondentes “*Nota sobre os Custos de Gestão do FGA*” e “*Nota sobre os Custos de Gestão do FAT*”, já cit.) para efeitos do seu impacto em matéria de observância de requisitos de legalidade financeira.

Regista também, entre outros aspetos, a interligação das atividades enunciadas nos Relatórios de Atividade e Contas Anuais em apreço com o desenvolvimento na parte final de 2020 de um exercício de planificação estratégica para o período 2020-2024 estruturado em torno de “*quatro grandes linhas de orientação estratégica*”, correspondentes ao (i) reforço da “*organização, eficiência e talento*” (orientado para o desenvolvimento dos recursos humanos e para o desenvolvimento de uma “*arquitetura de auditoria, compliance e gestão de riscos internos da ASF*”; à (ii) melhoria continuada da “*relação com as entidades supervisionadas*” (orientada para um “*modelo integrado de supervisão*” com envolvimento de todos os departamentos de supervisão da ASF e incluindo a montante a vertente da política regulatória e a jusante a vertente sancionatória que se pretende reforçar); ao (iii) desenvolvimento da “*regulação e cooperação*” (orientado para o “*aprofundamento das atualizações legais e regulatórias*” e para a

¹³ Cfr., uma vez mais, a já *supra* cit. Nota inserida no ponto 4 (p. 35) do referido Relatório KPMG-julho2021.



LN

ja

“*otimização do modelo de relacionamento com entidades nacionais e internacionais*”); e ao (iv) desenvolvimento da “*comunicação e informação*” (orientado para o modo “*como a ASF chega não apenas aos seus ‘stakeholders’ (...) mas também à sociedade em geral*”, reforçando “*a disponibilização de conteúdos de qualidade*”). A esse título, voltando a salientar aqui esse exercício de planificação estratégica e o consequente propósito relevante de estruturar linhas de atuação a médio prazo, reitera-se, como já acentuado em anteriores pronúncias desta CF, a importância da densificação de todas essas vertentes de atuação, em sede de planificação *anual* obrigatória em termos estatutários e correspondente execução dos objetivos assim densificados *em cada exercício anual*, bem como dos suportes para a respetiva concretização, também para os efeitos referenciados, *infra*, nos pontos 8.1. e 8.2. deste Parecer (considerando as imposições estatutárias de monitorização, em base *anualizada*, de concretização dos objetivos assumidos e correspondentes áreas de atuação)

Nessa perspetiva anualizada, registam-se os eixos de atuação destacados para a ASF no respetivo Relatório e Contas em torno das vertentes de (i) regulação e supervisão, (ii) cooperação institucional (*maxime* com outras autoridades de supervisão) e (iii) gestão interna; quanto ao FGA registam-se as vertentes de (i) manutenção dos níveis de eficiência na tramitação dos processos de sinistros, (ii) modernização digital (início de trabalhos de plataforma online), (iii) confirmação dos níveis de sustentabilidade financeira do FGA, mediante um Estudo externo; quanto ao FAT registam-se as vertentes de (i) modernização digital (ao nível do enquadramento operacional do cálculo de provisões técnicas), (ii) acompanhamento continuado dos processos de indemnização de acidentes de trabalho e de (iii) processos de reembolso e reversão.

6.2. – No quadro das atividades desenvolvidas no decurso de 2021 pela ASF e pelos fundos que lhe incumbe estatutariamente gerir, impõe-se referir que o exercício de 2021 foi ainda condicionado pela pandemia Covid-19, embora com tendências positivas de progressiva normalização (*maxime* por força do programa de vacinação), justificando medidas de contingência, bem como de acompanhamento quanto ao retorno seletivo ao trabalho presencial, adotadas em termos de funcionamento operacional da ASF e dos referidos fundos que se encontram em geral descritas e evidenciadas nos Relatórios e Contas ora em apreço. Esse contexto ainda excecional e gerador de riscos de tipo novo, conquanto já não comparável com o de 2020 face aos progressos registados na situação sanitária e na situação económica, continuou a justificar a necessidade no decurso de 2021 de medidas regulatórias e de supervisão de acompanhamento, conquanto já mitigadas em vários planos – numa medida apreciável originadas ou modeladas sobre iniciativas adotadas no quadro do denominado Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF) – para assegurar a solidez financeira e a continuidade de negócio das empresas supervisionadas, as quais são relatadas, designadamente, na secção do Relatório e Contas da ASF intitulada “*Pandemia e medidas Covid-19*”.

6.3. – Neste contexto, a CF acompanhou as atividades de várias unidades da ASF e dos fundos por esta geridos no decurso de 2021, mantendo reuniões de trabalho com algumas direções no quadro dessas unidades, (designadamente, do Departamento Financeiro, do Departamento de Recursos Humanos, do FAT, bem como do Departamento de Sistemas de Informação, para além de reuniões já no início de 2022 mas dedicadas à revisão das atividades do exercício de 2021) numa ótica de aferição geral dos principais eixos de atuação das mesmas no decurso desse exercício de 2021, e, sobretudo, em ordem a apreender uma perspetiva integrada dos resultados daí emergentes na conclusão de tal exercício, não obstante alguns condicionamentos operacionais ainda decorrentes das condições de funcionamento adaptadas à situação pandémica. Para além desses aspetos, outros condicionamentos se verificaram nesse tipo de interações, designadamente os relacionados com o Departamento Financeiro da ASF com a cessação de funções do anterior Diretor no final de maio de 2021 (o qual havia iniciado funções em junho de 2020), avocação de funções pelo vogal do CA com respetivo pelouro (à semelhança do que já ocorrera ao longo do primeiro semestre do exercício de 2020) e designação e início de funções de nova Diretora do Departamento em outubro de 2021, sendo essencial uma estabilização próxima no funcionamento deste Departamento da ASF,



LN



nevrálgico para as questões de legalidade financeira e para as interações com a CF nesse domínio, considerando também, entre outros aspetos, a necessidade de dar cumprimento às determinações do SNC-AP em matéria de contabilidade analítica e de gestão e a forte conveniência de aceleração de trabalhos nesse domínio, pelas razões e conforme recomendado no final do ponto 5., *supra*, deste Parecer. Noutro plano registam-se as medidas de alteração das responsabilidades orgânicas em matéria de contratação pública, associadas a propósitos do reforço de eficiência desta área, no quadro de outras medidas referenciadas nesse domínio - no relatório e Contas da ASF na vertente de gestão interna -, v.g. quanto à consolidação e sistematização global dos procedimentos de contratação pública.

7. – No quadro global *supra* referenciado, os documentos de prestação de contas, designadamente, os Relatórios de Atividade e Contas Anuais, observam as disposições legais aplicáveis e permitem compreender a situação financeira e os resultados apurados em 2021, com as significativas ressalvas e ênfases enunciadas *supra* em 5. e retomadas *infra*, pontos 18.2 a 22. deste Parecer.

8.1. – A CF analisou a seção (Tomo III) do Relatório e Contas da ASF referente a indicadores de desempenho, registando os objetivos assumidos de contribuição para o reforço da transparência, ancorando esses indicadores aos objetivos estratégicos da organização a desenvolver com base na já referida planificação estratégica 2020-2024 e nas suas quatro linhas de orientação nucleares (já referenciadas *supra*, ponto 6.1.). Neste plano, registam-se positivamente progressos registados na operacionalização da análise crítica dos indicadores existentes, visando, como anunciado no anterior Relatório e Contas do exercício de 2020, o desenvolvimento de eixos centrais de indicadores de desempenho e a sua progressiva “*automatização*” no que respeita “*ao seu processo de recolha e monitorização*”. Nesse quadro, são assumidos sete eixos centrais para esses indicadores, envolvendo a “*eficácia, eficiência e qualidade do apoio ao consumidor*”, “*eficácia da supervisão (comportamental e prudencial)*”, “*eficácia da ação sancionatória*”, “*capacidade de retenção de recursos humanos*”, “*evolução do programa de Modernização Digital ASF/SAMA*”, “*eficácia da disponibilização de informação ao mercado*”, “*eficácia da participação da ASF em fora de discussão*”.

A CF solicitou informação complementar à constante do Relatório e Contas da ASF neste domínio, *maxime* no que respeita à vertente de progressiva automatização no acompanhamento e escrutínio a par e passo dos indicadores de desempenho, registando os elementos obtidos quanto à plataforma em desenvolvimento correspondente ao denominado SMID – *Sistema de Monitorização de Indicadores de Desempenho* (privilegiando progressivamente os meios informáticos de recolha e cálculo dos dados relevantes a par de processos manuais). Regista-se também que o exercício de 2022 (em curso) será fulcral numa ótica prospetiva para aferir a consolidação e sistematização adequadas destes desenvolvimentos.

Na aferição dos níveis de cumprimento (eficácia) dos eixos selecionados é, *inter alia*, destacado, quanto à vertente core da ASF da *eficácia da supervisão*, o cumprimento global dos planos de atividades departamentais em matéria de “*ações de supervisão*” *on site* e *off site*, e, quanto à vertente da evolução do programa de modernização digital ASF/SAMA, os diferimentos nos denominados programas SAMA 1 (face à dependência do projeto “*supervisão integrada*”) e SAMA 2.

8.2. – Neste quadro global, e atendo-se aos elementos ora apresentados quanto a 2021, a CF, tendo presente quer os elementos constantes do Relatório e Contas da ASF nesta matéria, quer as suas interações com as várias unidades da ASF e fundos por esta geridos, regista globalmente em termos positivos os desenvolvimentos verificados, *maxime* em termos operacionais (i) e, numa ótica de materialidade das bases do sistema de monitorização dos indicadores de desempenho, (ii) volta a reiterar, em continuidade com as suas análises anteriores, a existência de apreciáveis oportunidades de melhoria, em especial num *plano a montante* de aprofundamento da densificação e especificação



LN



substantivas dos objetivos estratégicos (anualizados, na ótica da verificação de resultados das atividades de cada exercício), das correspondentes vertentes de atuação, e da explicitação das concretas atividades a realizar (preferencialmente com datas previsionais de início e de termo) 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, que assim permitam otimizar os processos de medir os resultados na sua concretização, em função de particulares ações desenvolvidas em certos calendários).

Quanto a essa *materialidade na densificação, a montante, de objetivos e programação anual de atividades que os corporizam*, a CF, numa perspetiva de *benchmark*, volta a remeter, entre outros aspetos, para o *benchmark* de construção e apresentação de ‘*key performance indicators*’ pela *Autoridade Europeia de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma* (EIOPA), quanto aos anos de 2020, 2021 e 2022 (cfr. a esse título “*EIOPA’s Revised Single Programming Document 2020-2022 with Annual Work Programme 2020*”), mediante os quais esta especifica a motivação (‘*rationale*’) de determinados objetivos estratégicos e explicita atuações e resultados alcançados quanto a cada um desses objetivos. Destaca ainda, uma vez mais, a este título, referenciais importantes para o aprofundamento numa ótica *material* dos *eixos centrais do modelo sistemático* de aferição de indicadores de desempenho, acompanhados da explicitação das respetivas métricas, que resultam, também, de análises da OCDE neste domínio (v.g. *OCDE, 2014, Performance Evaluation, in The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris).

9. – O Resultado Líquido da ASF no exercício de dois mil e vinte e um foi de 6 456 278 Euros, tendo o do ano precedente, 2020, sido de 3 715 797 Euros de acordo com o SNC-AP traduzindo-se numa variação absoluta positiva de 2 740 481 Euros e relativa positiva de 73,75%. O resultado de 2021 é bastante influenciado pelo aumento positivo da natureza “*Impostos, Contribuições e Taxas*” no montante de 2 596 422 Euros (2021: 21 079 395; 2020: 18 482 973 Euros) comparativamente a 2020. A natureza “*Outros Rendimentos*” teve uma evolução positiva de 1 281 336 Euros comparativamente a 2020 (2021: 7 271 610 Euros; 2020: 5 990 274 Euros), cf. Nota 13.2 do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF). A evolução positiva na natureza acima referida “*Outros Rendimentos*” é explicada pela evolução dos custos de gestão debitados pela ASF ao FAT e ao FGA em 2021 comparativamente a 2020 no montante de 1 240 279 Euros (FAT - 2021: 2 043 971 Euros; FAT - 2020: 2 023 000 Euros; FGA - 2021: 5 149 308 Euros; FGA - 2020: 3 930 000€), cf. Nota 13.2. “*Outros Rendimentos*” do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF). A evolução positiva no resultado de 2021 comparativamente a 2020 no montante de 2 740 481 Euros é explicada, fundamentalmente, pela evolução positiva nas naturezas acima referidas – “*Impostos, Contribuições e Taxas*” e “*Outros Rendimentos*”- e pela evolução negativa, principalmente, da natureza “*Gastos com o pessoal*” de 1 279 714 Euros (2021: 15 772 623; 2020: 14 492 909 Euro) resultante da decisão, em 2020, do Conselho de Administração ter alterado o critério de imputação de despesas ao FGA e ao FAT e dum aumento líquido de recursos humanos de 10 pessoas entre 2021 e 2020, cf. Nota 23.3. Gastos com o Pessoal do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF).

10. – No FGA, o Resultado Líquido do exercício de dois mil e vinte um foi de 24 718 984 Euros, enquanto no ano precedente fora de 28 403 276 Euros de acordo com o SNC-AP O resultado de 2021 é bastante influenciado pelas variações negativas de justo valor de ativos financeiros no montante de 4 298 266 Euros [2021: 1 200 045 (negativo); 2020: 3 098 221 (positivo) Euros] e de “*Fornecimentos e Serviços Externos*” no montante de 1 213 942 Euros (2021: 6 111 371; 2020: 4 897 500 Euros), cf. Notas 18.1. 1. Variações de Justo Valor e 23.2 Fornecimentos e Serviços Externos do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF), respetivamente. Na natureza “*Fornecimentos e Serviços Externos*” há a salientar, fundamentalmente, as Despesas de Gestão



47

ja

correspondentes a gestão de sinistros (2021: 877 452; 2020: 900 926 Euros) e a Trabalhos Especializados correspondentes aos Custos de Gestão debitadas pela ASF ao FGA (2021: 5 149 308; 2020: 3 930 000 Euros). Por outro lado, houve variações positivas no montante de 46 223 Euros na natureza “*Gastos com o Pessoal*” (2021: 0 (zero); 2020: 46 223 Euros) devido à deliberação do Conselho de Administração da ASF, em 2020, de registar os gastos com o pessoal da denominada Unidade de Apoio ao FGA (UA FGA), integralmente nas contas da ASF, cf. Nota 23.3 Gastos com o Pessoal do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF). O efeito líquido das variações negativas e positivas ocorridas nas diferentes naturezas, traduziu-se numa variação negativa absoluta de - 3 684 293 Euros e negativa relativa de 12,97%. Adicionalmente, a nível das Provisões em termos acumulados comparativamente a 2020, houve uma variação anual negativa de 7 173 421 Euros (2021: 91 410 548; 2020: 98 583 969 Euros) em termos de responsabilidades futuras, cf. Nota 15. Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF).

11. – No FAT, o Resultado Líquido do exercício de dois mil e vinte e um foi de 93 119 494 Euros, tendo o do ano precedente, 2020, sido de 44 683 743 Euros de acordo com o SNC-AP. O resultado de 2021 é influenciado, fundamentalmente, pelas variações positivas nas seguintes naturezas: “*Impostos, Contribuições e Taxas*” no montante de 3 333 516 Euros (2021: 104 804 430; 2020: 101 470 914 Euros), Nota 14.1 Impostos, Contribuições e Taxas do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*”, redução da dotação anual líquida em termos de Provisões no montante de 51 832 666 Euros [2021: 28 060 841 (redução); 2020: 23 771 825 (reforço) Euros], cf. Nota 15. Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” e pelas variações negativas nas naturezas: “*Fornecimentos e Serviços Externos*” (2021: 2 093 657; 2020: 2 052 836 Euros), correspondentes, maioritariamente, aos Custos de Gestão (‘Trabalhos especializados’) debitadas pela ASF ao FAT, cf. Nota 23.1 Fornecimentos e Serviços Externos do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*”, e na redução de justo valor dos ativos no montante de 8 222 968 [2021: 4 592 410 (negativo); 2020: 3 630 558 (positivo) Euros], cf. Notas 18.1.1. Outros Ativos Financeiros do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*”. O efeito líquido das variações negativas e positivas ocorridas nas diferentes naturezas, traduziu-se numa variação positiva absoluta de 48 435 752 Euros e positiva relativa de 108,40% comparativamente a 2021. De referir que a variação positiva na natureza de “*Gastos com o Pessoal*” deve-se à decisão tomada, em 2020, pelo Conselho de Administração da ASF de registar os gastos com o pessoal da Unidade de Apoio ao FAT (UA FAT), integralmente nas contas da ASF, cf. Nota 23.2 Gastos com o Pessoal do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*”. Adicionalmente, a nível das Provisões em termos acumulados comparativamente a 2020, houve uma variação anual negativa (redução) de 28 060 841 Euros (2021: 1 115 869 316; 2020: 1 143 930 157 Euros) em termos de responsabilidades futuras, cf. Nota 15. Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF).

12. – Em 31 de dezembro de 2021, o Património Líquido da ASF foi de 44 412 185 Euros, que compara com 37 785 270 Euros em 2020 de acordo com o SNC-AP.

13. – Em 31 de dezembro de 2021, o Património Líquido do FGA foi de 463 427 368 Euros, que compara com 438 708 384 Euros em 2020 de acordo com o SNC-AP. Na rubrica de “*Caixa e depósitos*” houve uma variação negativa de 147 465 978 Euros (2021: 14 231 642; 2020: 161 697 620 Euros) comparativamente a 2020, correspondendo essa variação fundamentalmente à aquisição de CEDIC’s no montante de 180 000 000 Euros cf. Nota 18.1.1. Outros Ativos Financeiros do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF).



LN



14. – Também em 31 de dezembro de 2021, o Património Líquido do FAT foi negativo em 326 129 000 Euros, que compara com o valor, também negativo, de 419 248 493 Euros em 2020 de acordo com o SNC-AP. De registar que no ano de 2021 o FAT adquiriu CEDIC's num montante de 400 000 000 Euros.

15. – Em 2021, o FGA alienou títulos de dívida pública portuguesa no montante de 10 000 000 Euros, títulos de dívida corporate no montante de 200 400 Euros e títulos de dívida estrangeira no montante de 3 000 000 Euros, totalizando 13 200 400 Euros, cf. Nota 18.1.1 do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF). Adquiriu CEDIC's no montante de 180 000 000 Euros.

A nível do FGA, a carteira de investimentos financeiros, no montante total de 515 429 804 Euros - cf. Nota 18.1.1 Outros Ativos Financeiros (páginas 66 a 70) do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF), representa 92,76% do ativo total do FGA (555 687 089 Euros). Em termos de composição da carteira de ativos financeiros detidos pelo FGA, 91,82% da mesma é composta por obrigações e Outros Títulos de Dívida sendo os remanescentes 8,18% compostos por investimentos, efetuados por via indireta, através de fundos de investimentos nos setores financeiro, industrial e de serviços sendo de realçar que da parcela de 91,82% do investimento em obrigações, 87,80% corresponde a OT e Outros Instrumentos de Dívida.

A nível do FAT, a carteira de investimentos financeiros ascendeu ao montante total de cerca de 764 585 431 Euros - cf. Nota 18.1.1. Outros Ativos Financeiros do “*Anexo às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021*” (ADF). A carteira de investimentos do FAT representa 95,92% do ativo total do FAT (797 081 423 Euros). Da carteira de ativos financeiros detidos pelo FAT, 99,13% da mesma é composta por Obrigações e Outros Instrumentos de Dívida sendo que, destas 97,61% correspondem a títulos da dívida portuguesa através de OT e Outros Instrumentos de Dívida Portuguesa, cf. Nota Explicativa 18.1.1. Outros Ativos Financeiros (página 60).

Note-se que ao FGA e ao FAT é aplicável o regime da tesouraria do Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria, nos termos do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 1/2015, que aprova os Estatutos da ASF.

Em 2021, a rentabilidade total da carteira do FGA foi de 1,21% enquanto em 2020 foi de 2,55%. Em 2021, a rentabilidade total da carteira do FAT foi de 0,21% enquanto em 2020 foi de 2,47%.¹⁴

16. – O CA propõe que, nos termos do n.º 4 do artigo 35.º dos Estatutos da ASF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, o resultado da ASF apurado no exercício de dois mil e vinte um (6 456 278 Euros) seja aplicado da seguinte forma:

- em resultados transitados (6 456 278 Euros)

Relativamente ao resultado líquido apurado no exercício de dois mil e vinte um do FGA (24 718 984 Euros) e do FAT (93 119 494 Euros), propõe-se a sua aplicação em “Resultados Transitados”.

¹⁴ Dados disponibilizados pelo Departamento Financeiro da ASF.



27

ja

17. – A execução orçamental no exercício de dois mil e vinte um foi a seguinte:

Entidade	2021	2020
<i>ASF</i>		
Receitas Totais	82%	98%
Receitas Correntes	98%	87%
Receitas de Capital	67%	100%
Despesas Totais	89%	55%
Despesas Correntes	82%	78%
Despesas de Capital	97%	4%
<i>FGA</i>		
Receitas Totais	100%	98%
Receitas Correntes	100%	99%
Receitas de Capital	100%	98%
Despesas Totais	85%	98%
Despesas Correntes	58%	99%
Despesas de Capital	89%	98%
<i>FAT</i>		
Receitas Totais	100%	100%
Receitas Correntes	100%	100%
Receitas de Capital	100%	100%
Despesas Totais	83%	16%
Despesas Correntes	84%	81%
Despesas de Capital	83%	0%

18.1. – A CF apreciou, nos termos estatutários, as CLCs referentes à ASF, ao FGA e FAT emitidas pelo ROC (supra referenciadas), tendo presente seja o seu conteúdo seja todas as articulações mantidas com o AE, bem como os documentos emitidos por este AE intitulados “*Relatórios de Comentários Suplementares de Auditoria – Exercício de 2021*” (referentes à ASF, FGA e FAT), merecendo integralmente a sua concordância a ênfase registada quanto ao património líquido negativo do FAT, nos exatos termos que decorrem da CLC emitida quanto ao FAT, com origem e fundamento similares aos verificados em anteriores exercícios.

18.2. – A CF regista ainda a ênfase formulada nas CLCs quanto ao método de imputação dos gastos com o funcionamento e a gestão do FGA e do FAT, bem como a recomendação deste AE constante dos “*Relatórios de Comentários Suplementares de Auditoria – Exercício de 2021*” no sentido da “*implementação do subsistema de contabilidade de gestão ou de custos*”, nos termos estabelecidos na NCP 27 desde a transição ocorrida em 2019 para o SNC-AP, na sequência de ênfase formulada pelo mesmo AE nas CLCs referentes ao exercício transato (2020) quanto à alteração nesse ano de 2020 da metodologia das relações financeiras entre a ASF, o FAT e o FGA e à correspondente cobrança de comissões de gestão ao FAT e ao FGA, figurino que, em contrapartida, mereceu objeções de legalidade financeira por parte da CF em termos que vieram a ser corroborados pelo Despacho do Senhor Secretário de Estado das Finanças n.º 242/2021 – SEFin, de 15 de outubro de 2021, já cit., estabelecendo ainda a necessidade de “*verificação da metodologia de imputação de encargos ao FAT e ao FGA, e da respetiva implementação e execução*”, em termos que permitam uma avaliação do cumprimento do princípio de limitação dos encargos debitados ao FGA e ao FAT aos custos efetivamente incorridos com o funcionamento dos mesmos.



47



19. – Nesse contexto, em conexão com essa ênfase e recomendação do AE quanto ao método de imputação dos gastos com o funcionamento e a gestão do FGA e do FAT, conquanto numa ponderação que vai para além das mesmas, a CF entende remeter na íntegra para as análises desenvolvidas *supra*, nos pontos 5.1. a 5.4. do presente Parecer, incluindo na parte em que se atém, nos exatos termos e para os efeitos constantes do ponto 5.4., à objeção de fundo formulada pela KPMG Consulting, no seu Relatório KPMG-julho2021, cit., quanto à efetiva “validação” - por esta reputada como necessária - do que são “*pressupostos e valores disponibilizados pela ASF*”, para identificar despesas imputáveis aos Fundos, a qual se mostra dependente do “*recurso à contabilidade analítica*”, ainda não implementada até ao presente, sem prejuízo, também, do conjunto de considerações feitas no final do referido ponto 5.4. deste Parecer, e ponderando, ainda, as necessidades de *acompanhamento e verificação da metodologia de imputação de encargos ao FAT e ao FGA* referidas na parte final do ponto anterior (*supra*, 18.2).

20. – Impõe-se, ainda, registar a compreensível inclusão nos Relatórios de Atividade e Contas da ASF de um capítulo dedicado à pandemia Covid 19 e respetivo impacto e medidas adotadas em conformidade, conquanto num quadro de progressiva normalização ao longo do exercício.

21. – A CF regista e agradece a referência institucional feita à sua colaboração por parte do CA no Relatório de Atividade e Contas Anuais da ASF, a qual é, naturalmente, sempre assegurada sem prejuízo da total independência no exercício das suas funções específicas e nos termos estatutários aplicáveis, a ser conjugada com uma equilibrada cooperação institucional com o CA num quadro de exigente salvaguarda dos objetivos cometidos à ASF.

Ponderações Conclusivas e Parecer

22. – Em face do *supra* exposto, e com os fundamentos daí decorrentes, incluindo todas as ponderações qualitativas e correspondentes observações e recomendações delineadas nos pontos precedentes quanto a determinadas matérias, nomeadamente, aspetos atinentes a Indicadores de Desempenho (pontos 8.1. e 8.2. deste Parecer) e, muito em especial, relativos às questões identificadas quanto à legalidade financeira do processo de imputação aos Fundos geridos pela ASF dos respetivos custos de funcionamento (pontos 5.1. a 5.4. e 19. deste Parecer), a CF entende que, dentro desse condicionalismo, e com uma significativa *ênfase* sobre essa questão de legalidade financeira atinente à necessária *limitação* dos encargos debitados ao FGA e ao FAT, na terminologia do Despacho n.º 242/2021 – SEFin, cit., do Senhor Secretário de Estado das Finanças, “*apenas ao ressarcimento dos encargos efetivamente incorridos pela ASF com a administração do FGA, e do FAT, (...) não podendo incluir qualquer ganho ou benefício, direto ou indireto, relacionado com a gestão dos mesmos*”, verificada nesta sede devido a ausência de contabilidade analítica e de gestão (nos exatos termos referenciados nos pontos 5.1. a 5.4. e, em especial, *supra*, 5.4., incluindo a recomendação aí formulada), a justificar devida atenção e seguimento, ou escrutínio, para todos os efeitos relevantes em vários planos de controlo financeiro, estão globalmente reunidas, ponderando os demais aspetos apreciados, as



LN

ga

condições para a aprovação dos Relatórios de Atividade e Contas Anuais relativos ao exercício de dois mil e vinte e um, que lhe foram apresentados pelo CA.

Lisboa, 25 de março de 2022

A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



Luís Domingos Silva Morais
Presidente



Maria Teresa Medeiros Garcia
Vogal



Júlio César Nunes Tormenta
Vogal/ROC