



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

PA

Plano Anual de Atividades e Orçamento

2022

ASF

Autoridade de Supervisão de Seguros
e Fundos de Pensões

FICHA TÉCNICA

Título

Plano Anual de Atividades e Orçamento - ASF

Edição

Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

Av. da República, n.º 76

1600-205 Lisboa, Portugal

Telefone: (+351) 21 790 31 00

Endereço eletrónico: asf@asf.com.pt

www.asf.com.pt

Ano de Edição: 2021

ISSN 2184-8556 (em linha)

Plano Anual de Atividades e Orçamento | ASF

2022



Índice

06 Índice de Figuras

06 Índice de Quadros

07 Siglas e Acrónimos

09 Mensagem da Presidente

15 Notas Técnicas

15 Quadro legal da cobrança das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade

28 Metodologia utilizada no cálculo das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade

37 Apresentação da ASF

41 Balanço 2021

41 Regulação

42 Supervisão

45 Cooperação e Relacionamento Institucional

47 Enquadramento Macroeconómico

51 Setores Supervisionados e Contexto

55 Enquadramento Estratégico

55 Plano Estratégico 2020-2024

56 Programa de Modernização Digital ASF/SAMA

57 Prioridades para 2022

59 Atividades em 2022

59 Proteção do Consumidor

61 Regulação e Supervisão

- 74 Cooperação Institucional
- 78 Recursos e Competências

81 Plano Financeiro Orçamental

- 81 Análise qualitativa ao orçamento 2022
- 84 Análise quantitativa ao orçamento 2022

89 Anexo I – Programa de Modernização Digital ASF/SAMA

Índice de Figuras

- 29 **Figura 1** - FGA | Despesas com Pessoal - RH
- 29 **Figura 2** - FAT | Despesas com Pessoal - RH
- 29 **Figura 3** - Evolução da Rúbrica de Despesas “Outras”
- 30 **Figura 4** - FGA | *Fee* de Gestão - Ativo Líquido do Balanço
- 30 **Figura 5** - FAT | *Fee* de Gestão - Ativo Líquido do Balanço
- 39 **Figura 6** – Organograma
- 57 **Figura 7** – Prioridades 2022
- 82 **Figura 8** – Acréscimo de Responsabilidades e Competências da ASF
- 82 **Figura 9** – Evolução do Número de Recursos Humanos

Índice de Quadros

- 85 **Quadro 1** – Receita 2021 e 2022
- 86 **Quadro 2** – Despesa 2021 e 2022
- 87 **Quadro 3** – Aquisições de Bens e Serviços 2021 e 2022
- 90 **Quadro 4** - Orçamento Plurianual SAMA

Siglas e Acrónimos

AMA	Agência para a Modernização Administrativa
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ASEL	Associação de Supervisores de Seguros Lusófonos
ASF	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
BCE	Banco Central Europeu
BCFT	Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo
BdP	Banco de Portugal
CE	Comissão Europeia
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
ComFrame	<i>Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups</i>
CNSF	Conselho Nacional de Supervisores Financeiros
DORA	<i>Digital Operational Resilience Act</i> / Pacote Legislativo sobre Resiliência Operacional Digital
EIOPA	<i>European Insurance and Occupational Pensions Authority</i> / Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma
ESG	<i>Environmental, Social and Governance</i> /Temas ambientais, sociais e de governação
ESRB	<i>European Systemic Risk Board</i> / Comité Europeu de Risco Sistémico
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAIS	<i>International Association of Insurance Supervisors</i> / Associação Internacional de Supervisores de Seguros

ICS	<i>Insurance Capital Standards</i>
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i> / Norma Internacional de Relato Financeiro
IPPC	Comité dos Seguros e Pensões Privadas
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
IORP	<i>Institutions for Occupational Retirement Provision</i> / Instituições de realização de Planos de Pensões Profissionais
ITS	<i>Implementing Technical Standards</i> / Normas Técnicas de Implementação
LOE	Linha de orientação estratégica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PCES	Plano de Contas das Empresas de Seguros
PdC	Portal do Consumidor
PEPP	Produto Individual de Reforma Pan-Europeu
PEPP	<i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i> / Programa de Compras de Emergência Pandémica
PIB	Produto Interno Bruto
PPR	Plano Poupança Reforma
RJASR	Regime Jurídico de Acesso e Exercício da Atividade Seguradora e Resseguradora
RJDSR	Regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros
RJFP	Regime Jurídico da Constituição e Funcionamento dos Fundos de Pensões e das Sociedades Gestoras de Fundos de Pensões
SAMA	Sistema de apoio à transformação digital da Administração Pública
SORCA	Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel
UE	União Europeia

Mensagem da Presidente

O Conselho de Administração da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) apresenta o Plano de Atividades de 2022 num contexto ainda marcado pelo surto da COVID-19, qualificado como uma pandemia internacional pela Organização Mundial em 11 de março de 2020.

Este Plano de Atividades é, pois, elaborado num ambiente macroeconómico incontornavelmente marcado pela pandemia, em que a recuperação económica da ampla recessão iniciada em 2020 se reveste de incerteza, em especial no ano em curso e em 2022. A profundidade e a extensão temporal da pandemia não permitem ainda fazer um balanço real da dimensão dos seus efeitos sociais, financeiros e económicos.

Fruto da magnitude e transversalidade dos impactos da pandemia da COVID-19, os governos, as instituições europeias e os bancos centrais procuraram empreender ações mitigadoras daqueles efeitos, bem como prevenir disrupções e promover a estabilidade financeira.

Importa sublinhar, neste contexto de esforços de mitigação, mas também de recuperação, o acordo sem precedentes alcançado no Conselho Europeu em julho de 2020 de um pacote inclusivo de resposta comum da União Europeia aos efeitos da pandemia, o qual ascende a mais de 2 000 mil milhões de euros, em preços correntes.

Porém, em termos atuais e prospetivos, vêm-se acumulando vulnerabilidades conexas com o *decoupling* entre as valorizações dos ativos financeiros e os principais indicadores macroeconómicos de base.

Estes riscos podem materializar-se se os constrangimentos decorrentes da pandemia continuarem a condicionar a atividade económica. Este aspeto reveste-se da maior importância para o setor segurador e o setor dos fundos de pensões, bem como para a generalidade do setor financeiro.

Por outro lado, o adensamento das políticas monetárias de cariz acomodatório contribuiu para o prolongamento e aprofundamento do ambiente de taxas de juro muito baixas, já existente antes

da pandemia. Este aspeto reveste-se, igualmente, de grande relevância para ambos os setores, especialmente no caso do setor segurador, na medida em que exerce pressão sobre a solvabilidade e a rentabilidade dos operadores, afetando também os modelos de negócio.

Ao contexto em que se vai desenvolver a atividade da ASF em 2022 não é alheia a realidade de 2021 marcada ainda pela elevada incerteza e pelos riscos acima assinalados e a perspetiva de recuperação económica.

Identificamos um conjunto de macrotendências que irão marcar o ano de 2022, que estão a fazer o seu curso, e as quais têm associados desafios para o desenvolvimento do setor segurador e o setor dos fundos de pensões e as atividades de regulação e supervisão da ASF:

- **Adaptação dos modelos de negócio**
Em virtude do ambiente de taxas de juro muito baixas, aliado à ausência de estímulos à poupança.
- **Digitalização**
Por um lado, o reforço da digitalização ao longo da cadeia de valor, com impacto no relacionamento com os clientes e prestadores de serviços e na eficiência de custos e, por outro lado, as tendências com impacto nos modelos de negócio: plataformas tecnológicas mais integradas, “open insurance”, inteligência artificial, *big data* e *data analytics*.
- **Desenvolvimento da oferta**
O desenvolvimento de soluções para reduzir o *protection gap* para diversos riscos: catástrofes naturais (incêndios, tempestades e eventos sísmicos), pandemias, aumento da longevidade e o desenvolvimento de oferta seguradora para dar resposta a necessidades emergentes e decorrentes dos novos padrões de consumo (por exemplo, na área de riscos cibernéticos e de seguros de saúde de longo prazo).
- **Economia sustentável**
A implementação de iniciativas no domínio da sustentabilidade quer ao nível do investimento em projetos e infraestruturas “verdes”, quer na oferta de produtos de seguros com cobertura dos riscos associados à transição para o novo paradigma.

De entre as atividades regulatórias e de supervisão apresentadas neste Plano de Atividades, destaca-se o desenvolvimento do modelo integrado de supervisão, a adaptação do modelo de supervisão aos novos riscos e modelos de negócio e a densificação das *frameworks* de avaliação dos riscos (prudencial e comportamental), objetivos que integram o Plano Estratégico

2020-2024, que visam aumentar a qualidade e efetividade da regulação e da supervisão perante a necessidade de integrar os novos desafios nos grandes objetivos da ASF sempre presentes: (i) a proteção do consumidor e o bom funcionamento dos setor segurador e do setor dos fundos de pensões e (ii) a capacidade de resposta às necessidades das famílias e das empresas, ao serviço da economia e da sociedade, contribuindo para a estabilidade do sistema financeiro.

Sublinhamos a consolidação do quadro institucional de monitorização macroprudencial com as iniciativas de: (i) adaptação do quadro macroprudencial à revisão do regime de Solvência II, (ii) condução de exercícios de *stress test*, (iii) desenvolvimento de um painel de riscos para o setor dos fundos de pensões e (iv) investimento na capacidade de análise e monitorização de riscos sistémicos.

Destaca-se, ainda, outras áreas de excelência e trabalho da ASF:

- i. A conduta de mercado, o sistema de governação e o *fit and proper* que beneficiarão de novas normas regulamentares e do reforço de supervisão e fiscalização;
- ii. As finanças sustentáveis através de um plano de ação específico e abrangente;
- iii. A digitalização através de um plano de ação específico e abrangente.

A ASF vai reforçar a proteção do consumidor, privilegiando (i) a transparência da relação comercial entre os operadores e os consumidores e (ii) o apoio ao consumidor, através de melhor acessibilidade, qualidade e simplificação da informação, em suportes diferenciados, e agindo no plano da formação financeira.

No ano de 2022 serão intensificados os trabalhos de preparação da implementação da Norma Contabilística Internacional para os Contratos de Seguros (IFRS 17), a qual entrará em vigor no dia 1 de janeiro de 2023. Este processo, que teve início em 2019, tem merecido da ASF um forte empenho, em estreita colaboração com o setor segurador.

Perspetivamos para 2022 um significativo envolvimento nos trabalhos de organismos internacionais, cujo âmbito de atuação têm especial relevo para as atribuições e competências da ASF. Assumem especial relevância as iniciativas da Autoridade Europeia de Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), não só pela projeção dos trabalhos que se desenvolvem nesta instância, mas também pelas decisões que impactam nos processos regulatórios e de supervisão e, bem assim, no Comité Europeu do Risco Sistémico (ESRB) pela crescente incorporação de matérias relacionadas com o setor segurador no quadro da estabilidade financeira.

Prosseguiremos com a execução do Plano Estratégico 2020-2024 que constitui um “Compromisso com o futuro”, o qual orienta a ação da ASF neste quadriênio. O principal objetivo consiste em criar as melhores condições para a ASF concretizar a sua missão, num contexto de grandes desafios e exigência.

As prioridades de intervenção são a proteção dos tomadores de seguros, segurados, subscritores, lesados, participantes e beneficiários, o normal funcionamento do setor dos seguros e dos fundos de pensões e a preservação da estabilidade financeira. Os quatro pilares de atuação, nos quais a estratégia se encontra alicerçada, são os seguintes:

- Organização interna, eficiência e talento;
- Relação com as entidades supervisionadas;
- Regulação e cooperação;
- Comunicação e informação.

E prosseguiremos com o Programa de Modernização Digital ASF/SAMA - decomposto nos projetos (1) Supervisão Integrada Digital e (2) Modernização e Capacitação Digital - orientado para a modernização dos processos internos da ASF, a melhoria da relação com os ecossistemas dos seguros e dos fundos de pensões e a agilização dos processos de regulação e supervisão.

Estes objetivos serão concretizados através do desenvolvimento de uma infraestrutura tecnológica de suporte à tomada de decisão no contexto da atividade de supervisão e da implementação de ferramentas tecnológicas de suporte à melhoria da gestão dos principais riscos a que a ASF está exposta, ao aumento da eficiência dos processos e à modernização dos seus canais internos e externos de comunicação.

Publicamos neste Plano de Atividades duas Notas Técnicas sobre matérias relativamente às quais o Conselho de Administração desenvolveu um trabalho de fundamentação e melhoria das práticas de gestão, apoiado por pareceres jurídicos e financeiros externos. Nestas Notas Técnicas são clarificados (i) o quadro legal da cobrança das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade, o Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT) e o Fundo de Garantia Automóvel (FGA), prática que ocorre há mais duas décadas, e (ii) a metodologia utilizada no seu cálculo, introduzida de forma transparente e auditável a partir de 2020.

O ano de 2022 será marcado pelos 40 anos da ASF. O Conselho de Administração vai desenvolver um programa de iniciativas que reconheça e dê visibilidade ao importante trabalho que a ASF realizou ao longo do tempo, assinalando dignamente o seu 40.º Aniversário.

Termino com uma mensagem sobre as pessoas que são o principal recurso da ASF. O Conselho de Administração manterá o foco no desenvolvimento de políticas de recursos humanos adequadas ao objetivo de manter uma Equipa de profissionais qualificados e motivados para responderem com elevados níveis de desempenho à missão da ASF.

Deixo, justamente, uma palavra de agradecimento e de reconhecimento aos Colaboradores da ASF pela dedicação e profissionalismo que colocam no trabalho realizado, pois são o garante da confiança que o Conselho de Administração deposita na concretização bem-sucedida deste Plano de Atividades.

Margarida Corrêa de Aguiar

Presidente do Conselho de Administração

Notas Técnicas

Quadro legal da cobrança das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois fundos que tem sob a sua responsabilidade

I. Enquadramento

1. Nos termos do artigo 6.º dos seus Estatutos¹, a ASF tem por missão assegurar o regular funcionamento do mercado segurador e dos fundos de pensões, através da promoção da estabilidade e solidez financeira das entidades sob a sua supervisão, bem como da garantia da manutenção de elevados padrões de conduta por parte das mesmas, com vista ao objetivo principal de proteção dos tomadores de seguros, segurados, subscritores, participantes, beneficiários e lesados.
2. Nos termos do artigo 7.º, n.º1, alínea j), dos seus Estatutos, é também atribuição da ASF gerir “os Fundos que lhe sejam confiados por lei”.
3. A lei confiou ao Conselho de Administração da ASF a gestão de dois fundos com autonomia administrativa e financeira: FGA² e o FAT³.
4. Ambos os Fundos têm duas facetas:
 - (i) São serviços administrativos não personalizados com uma missão pública determinada que importa prosseguir;
 - (ii) São patrimónios autónomos, compostos por ativos financeiros e património imobiliário que importa gerir.
5. ASF, FGA e FAT têm orçamentos distintos, prevendo as leis que os enquadram receitas e despesas diversas.

1 Aprovado pelo Decreto-lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro.

2 Cf. o n.º 2 do artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, nos termos do qual “os órgãos do Instituto de Seguros de Portugal [hoje: «ASF»] asseguram a gestão do Fundo de Garantia Automóvel”.

3 Cf. o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30/4, nos termos do qual “o FAT funciona junto do Instituto de Seguros de Portugal, (...), [hoje: «ASF»] a quem compete a sua gestão técnica e financeira”.

6. Ambos os Fundos têm receitas próprias⁴.
7. Ambos os Fundos têm despesas tipificadas⁵, incluindo as relativas ao seu funcionamento.
8. De facto, nos termos da lei são encargos do FGA, entre outros relacionados com a sua razão de existência, os “decorrentes da regularização dos sinistros participados e os custos inerentes à instrução e gestão dos processos de sinistro e de reembolso”, bem como “outros encargos relacionados com a gestão do Fundo” [artigo 59.º, alíneas a) e f) do regime do FGA].
9. E são encargos do FAT, nos termos da lei, entre outros relacionados com a sua razão de existência, “as despesas administrativas decorrentes do seu funcionamento” [artigo 4.º, alínea b) do regime do FAT].
10. Quer os já mencionados Estatutos da ASF, quer o Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, quer o Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril, preveem que os órgãos da ASF assegurem a gestão do Fundo de Garantia Automóvel e do Fundo de Acidentes de Trabalho (neste caso, o Decreto-Lei n.º 142/99 prevê que é a ASF quem assegura a gestão), mas não preveem que a ASF financie quaisquer custos associados ao funcionamento destes Fundos ou à respetiva gestão financeira e patrimonial.
11. O FGA e o FAT são meros patrimónios autónomos e não têm pessoal, equipamentos ou instalações próprias, não pagando diretamente dos seus orçamentos todos serviços necessários ao seu funcionamento, mas apenas alguns serviços específicos relacionados com os processos concretos que gerem (v.g., patrocínio judicial, peritagens, agentes de execução, etc.).
12. O FGA e o FAT funcionam com os recursos humanos, logísticos e organizacionais da ASF ou contratados por esta Entidade. Estão em causa, como exemplo: trabalhadores, instalações e rendas, equipamentos informáticos, automóveis, energia, telecomunicações e serviços postais, serviços jurídicos diversos, serviços informáticos, serviços de gestão de recursos humanos e de processamento de salários, formação e respetiva organização, serviços de economato e de aquisição de bens e serviços, incluindo de *procurement*, serviços financeiros e de apoio orçamental, serviços estatísticos, de gestão de comunicação e imagem, estudos atuariais, de gestão de reclamações, de agenciamento de viagens, de limpeza, de segurança e vigilância, serviços burocráticos, incluindo a preparação de documentação oficial, serviços de auditoria, entre outros.

4 Cf. o artigo 58.º do regime do FGA e o artigo 3º do regime do FAT.

5 Cf. o artigo 59.º do regime do FGA e o artigo 4º do regime do FAT.

13. Há ainda que ter em conta os serviços de gestão dos ativos que compõem o FGA e o FAT, prestados pela ASF com os recursos desta entidade.
14. Como se referiu, apenas uma parte circunscrita dos serviços a que o FAT e o FGA recorrem para o desempenho da sua missão é paga diretamente com recurso aos seus orçamentos. Estão em causa serviços relacionados com os processos concretos que aqueles Fundos gerem (ou seja, como se disse acima, sobretudo serviços de patrocínio judicial, peritagens, agentes de execução, etc.). A estes acrescem as indemnizações, pensões e outras atribuições patrimoniais a que os Fundos estão obrigados por força dos respetivos regimes legais. Tudo o resto é pago pela ASF com recurso ao seu orçamento.
15. Por sua vez, a atividade de supervisão da ASF é financiada pelas taxas previstas no artigo 38.º dos seus Estatutos, pagas pelos seus supervisionados, ou seja, pelas empresas de seguros, pelas entidades gestoras de fundos de pensões, pelos mediadores de seguros e pelas entidades promotoras de cursos de formação de mediadores.
16. Constitui também receita própria da ASF o produto da prestação de serviços [artigo 37.º, n.º 1, alínea b) dos Estatutos da ASF].
17. O Conselho de Administração da ASF considera ilegítimo financiar as despesas em que incorre com o funcionamento do FGA e do FAT (que dispõem de receitas próprias que, nos termos da lei, devem financiar o respetivo funcionamento e as respetivas despesas) com recurso ao produto das taxas cobradas aos seus supervisionados (destinadas a outros fins), o que significaria prescindir de repercutir no orçamento daqueles Fundos aquelas despesas que a ASF tem com o funcionamento do FGA e do FAT e com a respetiva gestão financeira e patrimonial. Dada a inexistência de estudos anteriores aos agora promovidos, não está garantido que este princípio tenha sido sempre respeitado.
18. Ainda não está implementado na ASF e Fundos por ela geridos um sistema de contabilidade de gestão ou analítica, pelo que não é possível recorrer a esse método para imputar aos orçamentos do FGA e do FAT os custos em que a ASF incorre com o funcionamento daqueles Fundos.
19. Assim, a ASF cobra anualmente ao FGA e ao FAT “comissões de gestão” para cobrir os custos do respetivo funcionamento e pela sua gestão financeira e patrimonial. Estas “comissões de gestão” têm sido cobradas pela ASF ao FGA e ao FAT ao longo de mais de duas décadas, sempre tendo sido considerado pelas sucessivas administrações que têm enquadramento legal.

20. Até 2019 o método utilizado para o respetivo cálculo consistia no apuramento de duas parcelas: parcela de custos com pessoal diretamente afeto às Unidades Orgânicas⁶ dos Fundos e parcela constituída por um montante que variava de ano para ano.
21. Este modelo carecia de aperfeiçoamentos na respetiva fundamentação.
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.
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. Esta taxa foi apurada tendo por referência as taxas de mercado aplicadas pelas entidades gestoras de fundos, mas está abaixo das taxas normais de mercado.
24. O Conselho de Administração considera esta metodologia legítima, adequada e conforme à lei, sem prejuízo de ter continuado a promover estudos tendentes a aperfeiçoamentos, sempre possíveis e desejáveis.
25. Nesse contexto, e de forma a apurar definitivamente o enquadramento legal aplicável nesta matéria, a ASF entendeu consultar dois reputados professores de Direito – os Professores Tiago Duarte e Eduardo Paz Ferreira⁷ – sobre as seguintes questões:
 - A. Visto a ASF não dispor de uma contabilidade analítica ou de gestão, pode imputar aos orçamentos do FGA e do FAT as despesas do respetivo funcionamento e da sua gestão financeira e patrimonial por via da cobrança de comissões de gestão, calculadas de acordo com práticas de mercado ou de acordo com soluções paralelas de outros fundos (públicos ou privados)?
 - B. Não havendo uma solução explícita prevista na lei para o cálculo de tais “comissões”, que critérios podem ser tidos em conta para o respetivo cálculo? Deve atender-se à dimensão patrimonial e/ou responsabilidades a cargo dos fundos? Podem ser tomadas como referencial as taxas de gestão de fundos praticadas pelo mercado? Que solução é juridicamente mais enquadrável numa ideia de razoabilidade e proporcionalidade?

6 As Unidades Orgânicas do FGA e do FAT são os departamentos da ASF que zelam pelo cumprimento das atribuições dos Fundos.

7 O Professor Eduardo Paz Ferreira desenvolveu a análise desta questão juntamente com a Professora Ana Perestrelo de Oliveira.

II. Obrigatoriedade de o FGA e o FAT suportarem os custos com o seu funcionamento e gestão e proibição de a ASF financiar esses custos

26. Os dois juriconsultos são perentórios ao afirmar a “legalidade financeira” da prática de a ASF cobrar comissões de gestão ao FGA e ao FAT, para cobrir as despesas em que incorre com os respetivos custos de funcionamento.
27. Ambos os pareceres concluem de forma clara que não cabe à ASF e que cabe ao FGA e ao FAT suportar os custos com a respetiva gestão e com o seu funcionamento. Também concluem que a ASF não pode suportar esses custos com as suas receitas próprias, que são destinadas a outros fins. Ora, dada a inexistência de estudos anteriores aos agora promovidos, não está garantido que este princípio tenha sido sempre respeitado.
28. De acordo com o Professor Paz Ferreira, «a ASF — por ser responsável pela gestão do Fundo [de Garantia Automóvel] — suporta custos que juridicamente pertencem ao referido Fundo e que, portanto, têm a este de ser imputados.» Embora alguns custos dos processos geridos pelo FGA sejam diretamente imputados ao seu orçamento, «é importante assegurar a repercussão dos custos restantes, os quais não devem ser suportados em termos finais, mas apenas operacionais ou intermédios, pela ASF com recurso ao seu orçamento.»
29. Relativamente ao FAT, refere-se que «o facto de a ASF, no cumprimento da sua função de gestão técnica e financeira, suportar custos que legalmente são atribuídos ao fundo implica, também neste caso, a necessidade de se encontrar mecanismos de imputação ao mesmo».
30. E em jeito de resumo: «as situações jurídicas que visam os fins próprios para que é constituído o património autónomo devem ser-lhe imputadas. Não há dúvidas de que a necessidade de a gestão ser assegurada por outra entidade — no caso pela ASF — tem necessariamente um impacto meramente operacional, não alterando a imputação que deve existir dos custos e proveitos assumidos pela ASF ao FGA e ao FAT.»
31. Assim: «À luz da caracterização de ambos os Fundos como patrimónios autónomos e da delimitação da responsabilidade da ASF pela gestão dos mesmos, torna-se evidente que esta entidade:
 - (i) não deve suportar os custos inerentes ao funcionamento e à gestão do FGA e do FAT pois estes competem em exclusivo ao FGA e ao FAT.
 - (ii) está mesmo legalmente impedida de suportar essas despesas: o estatuto de autonomia patrimonial e a tipificação legal das receitas e das despesas, quer dos Fundos, quer da ASF,

pressupõem que umas e outras sejam usadas para os fins primários próprios de cada uma das entidades, os quais se mantêm distintos não obstante a ASF ser encarregue da gestão técnica e financeira dos Fundos. As entidades consideradas têm missões específicas a ser prosseguidas com os seus próprios meios, numa lógica de consignação. As receitas do FGA, do FAT e da ASF são, qualquer delas, empregues para as atribuições respetivas, de tal forma que se receitas da ASF servirem para realizar funções que incumbam a qualquer das outras entidades deve assegurar-se uma repercussão a título secundário nas mesmas.»

32. O Parecer prossegue: «Para além de a responsabilidade financeira do FGA e do FAT resultar da respetiva autonomia administrativa e financeira — *maxime* da referida afetação finalística (*Zweckbindung*) à prossecução de um interesse distinto do seu titular e do “efeito de separação patrimonial” —, a insuscetibilidade de as receitas da ASF responderem pela realização de missões que juridicamente não lhe incumbem é também função *do imperativo de afetação das receitas próprias da ASF ao cumprimento dos seus fins legais, maxime de supervisão.*»
33. E mais adiante, conclui-se do seguinte modo: «as receitas do FGA e do FAT devem assumir os custos gerais do seu funcionamento. Não é compatível com as atribuições e forma de financiamento da ASF suportar despesas pelas quais não é legalmente responsável. Está, pois, a ASF impedida de utilizar o seu orçamento para suportar despesas às quais é juridicamente alheia, não obstante a relevância do seu papel de gestão. Assim, a repercussão financeira da gestão do FGA e do FAT nestas entidades constitui, não uma opção, mas um imperativo legal, que visa garantir o próprio princípio jurídico-fiscal da equivalência, decorrência do princípio constitucional da igualdade (artigo 13.º da CRP).»
34. Estas mesmas ideias resultam também do parecer do Professor Tiago Duarte, embora com outra formulação.
35. De acordo com a sua análise, «a não imputação das despesas *latu sensu* com a gestão dos Fundos aos respetivos Fundos conheceria três obstáculos relevantes:
 - a) em primeiro lugar, surge ao arrepio da lógica da qualificação dos Fundos como patrimónios autónomos, dotados de autonomia financeira e, como tal, responsáveis pelas suas próprias despesas. Com efeito, decorre do art. 59.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de Agosto, que o FGA tem despesas próprias, onde se incluem, nos termos a alínea f) “outros encargos relacionados com a gestão do Fundo, nomeadamente avisos e publicidade”. Ora, tendo em consideração a natureza meramente exemplificativa dos exemplos oferecidos pela referida alínea, o que ressalta é que o FGA responde autonomamente pelos encargos relacionados com a gestão do Fundo. O mesmo se passa

com as despesas do FAT, previstas no art. 4.º do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril. Com efeito, não faria igualmente sentido que o Fundo respondesse pelas “despesas administrativas decorrentes do seu funcionamento”, se aí não se incluíssem todas as despesas relacionadas com a gestão do fundo, o que implicará uma leitura abrangente do conceito de “despesas administrativas”.

- b) em segundo lugar, a não imputação aos referidos Fundos das despesas relacionadas com a sua gestão, implicaria que em vez de serem as receitas provenientes dos “contribuintes” para o Fundo a suportarem essas despesas, seriam antes as receitas provenientes dos “contribuintes” para a ASF a suportarem essas despesas. Com efeito, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art. 37.º dos Estatutos da ASF, constituem receitas da ASF, “as contribuições e taxas previstas no artigo seguinte”. E, nos termos do n.º 1 do art. 38.º, determina-se quais são as entidades sujeitas à aplicação de uma “taxa anual de supervisão”, não se incluindo, aí, como “contribuintes”, nem o FGA, nem o FAT. Ora, a natureza jurídica da taxa anual de supervisão está, naturalmente, dependente da existência de uma relação, mais ou menos sinalagmática, entre quem contribui e quem beneficia, algo que não existiria no caso de as despesas de gestão do FGA e do FAT serem suportadas pela ASF. É que, nesse caso, o FGA e o FAT beneficiavam, sem contribuírem, enquanto as entidades sujeitas à taxa anual de supervisão estariam a contribuir, sem (na parte relacionada com os custos da gestão dos Fundos) beneficiar. Ora, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 36.º da Lei 67/2013, de 28 de agosto, que aprovou a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, pode ler-se que as “contribuições, taxas ou tarifas” são cobradas “pelo exercício da atividade reguladora ou pelos serviços prestados ou pela remoção de um obstáculo jurídico”, o que impediria a cobrança de uma taxa às entidades reguladas que seja, ainda que parcialmente, usada para outro fim que não o previsto na lei quando autoriza a cobrança dessas taxas, contribuições ou tarifas.
- c) em terceiro lugar, a não imputação aos referidos Fundos, das despesas relacionadas com a sua gestão não segue a prática existente na maioria dos casos de fundos públicos em Portugal, onde, como se verá, de modo mais ou menos explícito, a tendência é claramente (mesmo nos fundos sem personalidade jurídica) a de imputar tais custos aos fundos geridos por entidades públicas, o mesmo se passando no caso de fundos privados geridos por sociedades gestoras de fundos.»

36. Em suma, e tal como vem sendo defendido pela ASF, para ambos os juriconsultos citados é muito claro que os custos com a gestão e funcionamento do FGA e do FAT devem-lhes ser imputados; e que a ASF não pode afetar as suas receitas próprias a despesas que não estão na origem da sua cobrança e para as quais a lei estabeleceu outras fontes de financiamento.

37. Assim sendo, a cobrança ao FGA e ao FAT de comissões que visem compensar a ASF pelas despesas em que incorre com a gestão daqueles Fundos não só é legal como é mesmo obrigatória, ou seria violada a autonomia patrimonial de cada uma das três entidades envolvidas e o princípio de que as taxas cobradas devem ser exclusivamente afetas aos fins que justificaram a respetiva criação. O atual Conselho de Administração agiu em conformidade com esta obrigação em 2019 na preparação do orçamento de 2020.

III. Método de imputação

38. Alcançadas estas conclusões, os pareceres dedicam-se depois a aferir qual a melhor forma de compensar a ASF pelos custos em que incorre com a gestão administrativa e financeira do FGA e do FAT.

39. Dada a inexistência de uma contabilidade analítica ou de gestão na ASF – essa solução, preconizada para a Administração Pública, dada a sua complexidade, ainda não pode ser adotada pela generalidade dos organismos públicos, incluindo algumas de referência – reconhece-se a necessidade de encontrar uma solução alternativa que permita repor a normalidade financeira, posta em causa se a ASF cobrir sem a devida compensação as despesas do FGA e do FAT. Estas preocupações estiveram já na base da preparação dos orçamentos de 2020 e 2021.

40. No seu parecer, o Professor Tiago Duarte demonstra amplamente que no panorama nacional, a regra é efetivamente a de as entidades que gerem fundos/patrimónios autónomos cobrarem uma comissão destinada a compensar essa atividade. Assim, refere que «da análise comparativa da maioria dos fundos públicos portugueses não dotados de personalidade jurídica, resulta que não se encontrou um único caso em que – de um modo explícito – se previsse legalmente a não imputação das despesas com a gestão do fundo ao orçamento desse mesmo fundo. (...) O que diverge é, assim, o cálculo do montante das despesas a imputar ao Fundo, sendo que enquanto nalguns regimes jurídicos se faz uma menção genérica, (...), na maioria dos casos a contabilização dos custos é feita de modo “forfeitorio” através da determinação de uma percentagem sobre um determinado valor do Fundo. Nota-se, porém, que, mesmo nestes casos, existem variações, não só relativamente à percentagem prevista, como relativamente ao valor que é tomado como referencial para a aplicação da referida percentagem. Assim sendo, a mera comparação das percentagens torna-se incapaz de fornecer uma pista segura sobre o valor “forfait” adequado, não só por as percentagens incidirem sobre realidades diferentes, como, também, pelo facto de as despesas associadas à gestão de diferentes fundos poderem ser muito díspares, de fundo para fundo.»

41. E conclui: “Mais uniformes parecem ser, ao invés, os critérios utilizados por parte das sociedades gestoras de fundos privados, apesar de não existir legislação específica que regule o modo de calcular as referidas comissões de gestão, pelo que tem sido essencialmente o mercado a ditar essa uniformidade de critérios. (...) Na prática do mercado, parece estar estabilizada a cobrança de uma comissão de gestão de 2% sobre o património do fundo (...).» Em todo o caso, «quer a definição do universo sobre o qual deve recair uma percentagem a cobrar a título de comissão de gestão, seja o valor da própria percentagem dependerá de uma avaliação, a efetuar pelos órgãos próprios da ASF, tendo em conta o valor dos fundos e o valor aproximado dos custos que a gestão desses mesmos fundos importa, o que, inclusivamente, poderá levar à aplicação de soluções diferenciadas entre o FGA e o FAT.»
42. Em suma, para o Professor Tiago Duarte, «Tendo em consideração que o objectivo legal é o de imputar aos fundos geridos pela ASF as despesas relacionadas com o seu funcionamento e gestão, deverão utilizar-se os critérios considerados mais adequados, no respeito pelos princípios da boa administração, da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo a evitar uma cobrança excessiva de despesas. Para esta tomada de decisão, poderão utilizar-se os referenciais que sejam considerados mais adequados (também por comparação, *mutatis mutandis*, com as opções legais tomadas para outros fundos públicos sem personalidade jurídica em situação análoga à do FGA e do FAT), tendo em consideração a natureza e o valor do Fundo, bem como a natureza das despesas envolvidas, o que pode variar de fundo para fundo e até ao longo do tempo, sempre procurando uma solução que respeite o princípio da proporcionalidade, na sua tríplice natureza de adequação, de razoabilidade e de justa medida.
43. Numa linha equivalente a este pensamento, diz o Professor Paz Ferreira que «(...) a discriminação de custos seria a solução natural para permitir a sua imputação aos reais titulares. Assim, de entre os custos suportados pela ASF, destriçar-se-ia os custos que se reportam à gestão daqueles dois fundos e far-se-ia a imputação com base no método de cobertura de custos (*Kostendeckungsprinzip*), assegurando a consignação das receitas do FGA e do FAT às suas despesas (bem como a consignação das receitas da ASF às suas despesas próprias).

« Todavia, a praticabilidade desta solução de imputação dependeria da existência de contabilidade analítica ou de gestão que não existe nem no âmbito da ASF nem dos Fundos por si geridos. Ao contrário da contabilidade financeira, a contabilidade analítica permite efetivamente uma visão interna pormenorizada da entidade e fornece informação concreta acerca das suas diferentes áreas. Assim, seria nomeadamente possível detalhar os gastos envolvidos nas áreas operacionais associadas à gestão do FGA e do FAT. Na falta de tal sistema contabilístico na ASF, não é possível assegurar por essa via a equivalência entre a gestão efetuada e a remuneração recebida como contrapartida.

«Impõe-se, pois, encontrar uma via alternativa para assegurar um princípio de equivalência (*Äquivalenzprinzip*) na imputação ao orçamento do FGA e do FAT, assegurando o respeito pela afetação de receitas e despesas legalmente estabelecida.»

44. Prosseguindo na sua análise, entende o Professor Paz Ferreira que «esta equivalência — no sentido de não desproporção — pode, em abstrato, ser assegurada por duas vias:

- (i) Imputação pela via dos custos (*Kostendeckung*), a qual é inviável, como exposto, em virtude da ausência de contabilidade analítica;
- (ii) Imputação pela via dos benefícios (*Vorteilsausgleich*), solução adequada ao caso concreto e que consiste em o FGA e o FAT remunerarem a ASF tendo em conta os benefícios que colhem da respetiva gestão, ou seja, ao invés de serem imputados custos são imputados benefícios.

«Este critério de equivalência não é estranho. Pelo contrário, ele é usado a respeito dos tributos públicos e pode ser aqui utilmente convocado.»

«Nestes termos, a atribuição da responsabilidade financeira pela gestão ao FGA e ao FAT deve ter em conta a dimensão patrimonial do fundo, devendo ser aplicada uma comissão de gestão cuja estrutura tenha em conta o objetivo de compensação dos benefícios. Para tal, é adequado assumir a situação financeira real do fundo como referencial na estruturação da comissão de gestão.»

45. E prossegue ainda: «Nestes termos, a solução razoável é fazer incidir a comissão de gestão sobre o património líquido. Este valor representa o efetivo valor do FGA e do FAT, o qual vai necessariamente variando em função da evolução dos diferentes ativos de que estes Fundos são titulares. Não se procura, através deste modelo, refletir os custos da gestão em si — os quais certamente não variam em função do valor dos ativos — mas atender à verdadeira situação da entidade em jogo. Perante a insuscetibilidade de assumir como referencial as concretas despesas, a solução de fazer incidir uma taxa sobre o valor do ativo líquido do balanço do fundo significa, em síntese, a gestão ser remunerada tendo em conta a efetiva situação financeira do fundo. Assegura-se a equivalência não pela via da cobertura dos custos, pois falta a contabilidade analítica, mas pela via dos benefícios que advêm da gestão. Mantém-se o objetivo da bilateralidade entre serviço e sua remuneração e a lógica de equilíbrio ou proporcionalidade (ou não desproporção) entre prestação e contraprestação. Assim se garante que a gestão se repercute em termos financeiros nos Fundos enquanto patrimónios autónomos, conforme é imperativo legal, e que o orçamento da ASF é efetivamente aplicado na prossecução da sua missão principal, respeitando-se substantivamente a consignação das contribuições enquanto tributos para fiscais comutativos aos fins que as fundamentam.»

46. O parecer do Professor Paz Ferreira ocupa-se depois de encontrar um referencial que possa fundamentar a fixação de uma taxa adequada, analisando a possibilidade de tomar como referencial os fundos de investimento privados.
47. De facto, e «não obstante as naturais diferenças de situações, a analogia é clara. A diferença natural de missões e o enquadramento jurídico-público distinto não escondem, sobretudo, que a componente de gestão patrimonial *proprio sensu* levada a cabo pela ASF e pelas entidades gestoras [de fundos de investimento] é semelhante, estando sempre em jogo a gestão de património alheio de acordo com regras de prudência e tomando igualmente como referência para a fixação da remuneração os benefícios que advêm dessa mesma gestão.
48. «Também no caso das entidades gestoras de fundos de investimento vigora um princípio de independência absoluta entre os patrimónios da entidade gestora e dos fundos por si geridos. A compensação financeira suportada pelo fundo enquanto património autónomo visa remunerar a atividade de gestão que deve ser assumida pelo fundo.
49. Justificando o paralelismo existente, o parecer do Professor Paz Ferreira explica que «A atividade de gestão de fundos de investimento é regulada pela Lei n.º 16/2015, de 24 de fevereiro, que aprovou o Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo (RGOIC). Nos termos do artigo 2.º/1/u), fundos de investimento são “os patrimónios autónomos, sem personalidade jurídica, pertencentes aos participantes no regime geral de comunhão”. Uma vez que não dispõem de personalidade nem órgãos próprios, compete às entidades gestoras a prática de todos os atos e operações necessários ou convenientes à boa gestão e administração do fundo ou fundos por si geridos, de acordo com critérios de elevada diligência, competência profissional, cuidado e lealdade (artigo 66.º do RGOIC), com particular destaque para:
- a gestão do património (seleção, aquisição e alienação dos ativos, e exercício dos direitos relacionados com os mesmos).
 - administração do próprio fundo (incluindo a prestação dos serviços jurídicos e de contabilidade necessários à gestão do fundo, a avaliação da carteira e das unidades de participação, a emissão de declarações fiscais, o cumprimento e controlo da observância das normas aplicáveis, dos documentos constitutivos do fundo e dos contratos celebrados no âmbito da atividade destes, a emissão, resgate e reembolso das unidades de participação, os procedimentos de liquidação e compensação, o registo e conservação dos documentos, e a prestação dos serviços necessários ao cumprimento das suas obrigações fiduciárias).

50. «O artigo 67.º determina que “o exercício da atividade de gestão de organismo de investimento coletivo é remunerado através de uma comissão de gestão, podendo esta incluir uma componente variável calculada em função do desempenho do organismo de investimento coletivo (...)”.
51. Pelo que se conclui que é «razoável e proporcional a solução de aplicar uma comissão de gestão que toma como referência (aplicando embora um desconto) as taxas normais de mercado cobradas pelas entidades gestoras [de fundos de investimento]. Assim se respeita o princípio administrativo e constitucional da proporcionalidade e se assegura substantivamente a consignação das receitas da ASF, do FGA e do FAT.»

IV. Conclusões

52. Em suma, e tal como tem vindo a ser defendido pela ASF, os professores de Direito consultados apontam no sentido de que:
- (i) É conforme à lei a ASF cobrar ao FGA e ao FAT comissões de gestão destinadas a cobrir os custos em que incorre com a administração desses Fundos;
 - (ii) Seria ilegal não repercutir no FGA e no FAT os custos em que a ASF incorre com a respetiva gestão;
 - (iii) De facto, nos termos da lei, devem ser o FGA e o FAT a suportar os seus custos e os benefícios que decorrem do facto de ser a ASF a gerir esses patrimónios autónomos;
 - (iv) E a ASF está legalmente impedida de suportar pelo seu orçamento e com as suas receitas próprias específicas (cobradas para outros fins) as despesas em que incorre com a gestão administrativa, patrimonial e financeira do FGA e do FAT (a não ser a título “provisório”, enquanto entidade gestora);
 - (v) Na ausência de uma contabilidade de gestão ou analítica na ASF e Fundos, um método fundamentado de cálculo dos benefícios dos Fundos com a sua gestão pela ASF é uma forma adequada de compensar a ASF pelos custos em que incorre. Tal como será uma imputação de custos por estimativa fundamentada (com base em contabilidade de gestão ou, entende-se, método próximo ou equivalente);
 - (vi) Em todo o caso, o método que tem vindo a ser seguido pela ASF – ou seja a cobrança de uma comissão de gestão tendo por base práticas de mercado paralelas – é adequado, proporcional e, sobretudo, é legal;

- (vii) O montante dessa comissão pode ter como referencial as comissões cobradas por fundos de investimento (privados).
53. O Departamento Jurídico da ASF subscreve a conclusão pela legalidade financeira da compensação da ASF, por via de comissões cobradas ao FGA e ao FAT, destinadas a cobrir os custos em que incorre com a respetiva gestão, custos que devem ser suportados pelos orçamentos daqueles Fundos e não pelo orçamento da ASF, cujas receitas se destinam exclusivamente ao exercício de funções de supervisão. Já em 2019 o Departamento Jurídico tinha dado parecer no sentido dos pareceres dos Professores agora consultados.
54. No que respeita ao cálculo de tais comissões, na ausência de uma contabilidade analítica ou de gestão na ASF, FGA e FAT, como acima se referiu são adequadas metodologias de cálculo que tenham como referencial as práticas de mercado, designadamente no que concerne a fundos de investimento.
55. Enquanto a ASF não dispõe de uma contabilidade analítica ou de gestão, podem ser adotadas metodologias de definição e concretização das comissões a aplicar com base numa aproximação à contabilidade analítica ou de gestão, desde que devidamente fundamentadas.
56. Uma possibilidade inteiramente legítima é a identificação das despesas da ASF imputáveis ao FGA e ao FAT por via da aplicação de uma *proxy* ao que seria uma contabilidade analítica.
57. Este método é compatível com o que é defendido pelos Professores de Direito consultados, visto que estes apontam para referenciais (como as comissões de gestão dos fundos de investimento) mas havendo ainda uma necessidade de concretização – que pode ser obtida pela aplicação da referida *proxy* ao que seria uma contabilidade analítica.
58. Essa combinação de critérios e metodologias é desejável, por forma a que se possa conferir estabilidade às comissões de gestão e evitar o seu aumento por via do crescimento em cada ano da base de cálculo, os ativos dos fundos, incluindo por via do efeito da respetiva capitalização.
59. Por fim, é de referir que uma vez que qualquer exercício de preparação orçamental é uma mera previsão da receita e da despesa, nada impede o Conselho de Administração da ASF de ajustar, no decurso da execução orçamental, as comissões orçamentadas ao concreto desenvolvimento da despesa em que a ASF incorre com a gestão dos Fundos, designadamente por via da redução das taxas aplicadas ou dos montantes absolutos cobrados.

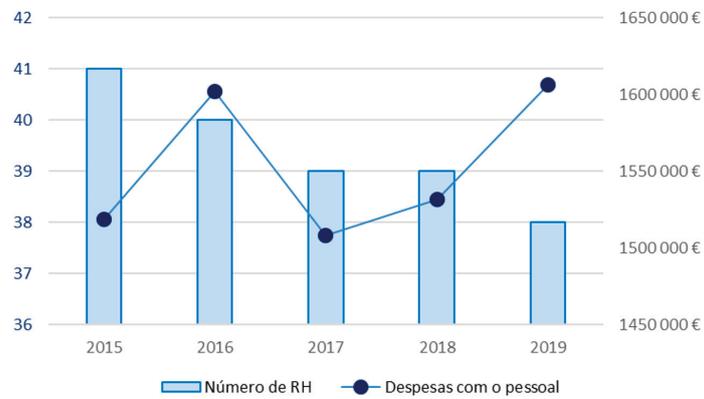
Metodologia utilizada no cálculo das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade

I. Enquadramento

1. A ASF tem, por imperativo legal, a responsabilidade pela gestão do FGA e do FAT, assegurando a prática de todos os atos necessários à sua gestão.
2. Por outro lado, a ASF está impedida de efetuar a subsídio cruzada entre as suas atividades de supervisão e regulação dos setores de seguros e de fundos de pensões e a atividade de gestão dos fundos FGA e FAT.
3. A ASF é responsável pela gestão dos Fundos, sendo que as despesas em que incorre com a sua gestão administrativa, patrimonial e financeira devem ser suportadas pelos Fundos, estando a ASF legalmente impedida de as suportar através do seu orçamento e com as suas receitas próprias, designadamente as que decorrem da atividade de supervisão.
4. Ao longo dos anos, até 2019, a solução encontrada consistiu em a ASF cobrar determinadas despesas ao FGA e ao FAT, tipicamente relacionadas com o pessoal e com “aquisição de bens e serviços”, às quais adicionava uma rubrica “outras” e, no final do ano, um “fee de gestão”.
5. Releva-se, no entanto, a ausência de um critério uniforme que, de uma forma objetiva, permita claramente determinar a forma como esses movimentos financeiros se processaram ao longo dos anos, no sentido da determinação de quais as despesas que deveriam ser cobradas aos Fundos pela sua gestão, que custos deveriam ser considerados na rubrica “outros” ou o critério de cálculo do “fee de gestão”.
6. No que respeita às “despesas com pessoal” não foi possível estabelecer a relação entre os valores cobrados aos Fundos e a evolução do efetivo, conforme os gráficos 1 e 2 demonstram.

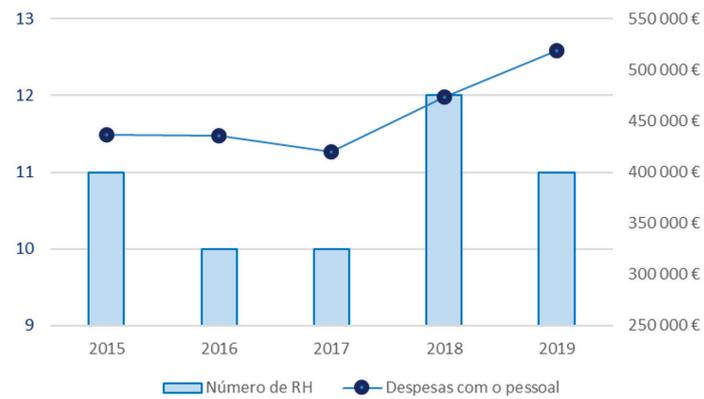
FGA | Despesas com pessoal - RH

Figura 1



FAT | Despesas com pessoal - RH

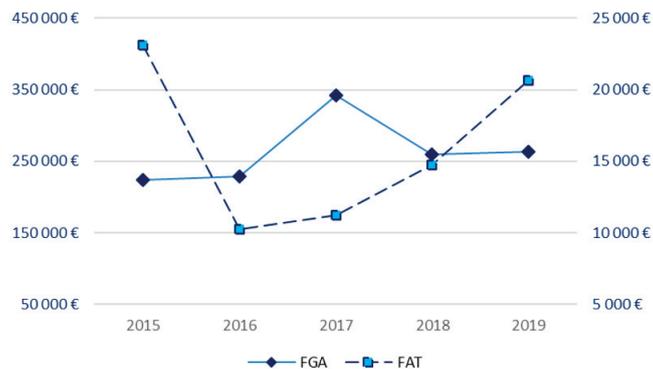
Figura 2



7. Entre 2015 e 2019 também não foi possível estabelecer uma relação entre os valores da rubrica "outros" e outras variáveis de gestão dos Fundos.

Evolução da rubrica de Despesas "outras"

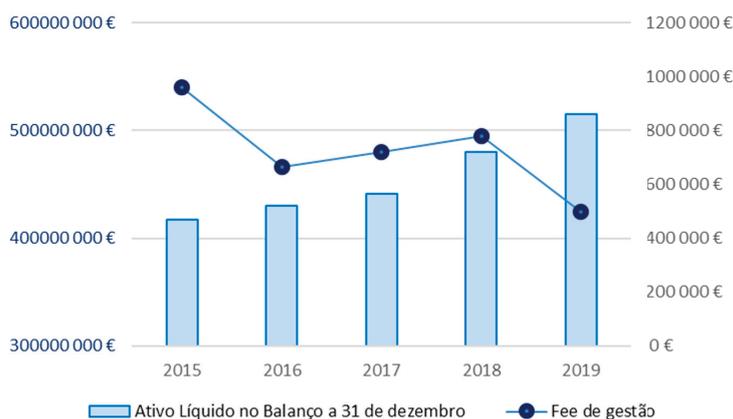
Figura 3



8. Por fim, ainda no mesmo período, o “fee de gestão” registou oscilações ao longo dos anos, com variações positivas e negativas, sem que tenha sido possível identificar um racional explicativo, como, por exemplo, a relação entre o “fee de gestão” e a variação do ativo líquido do balanço.

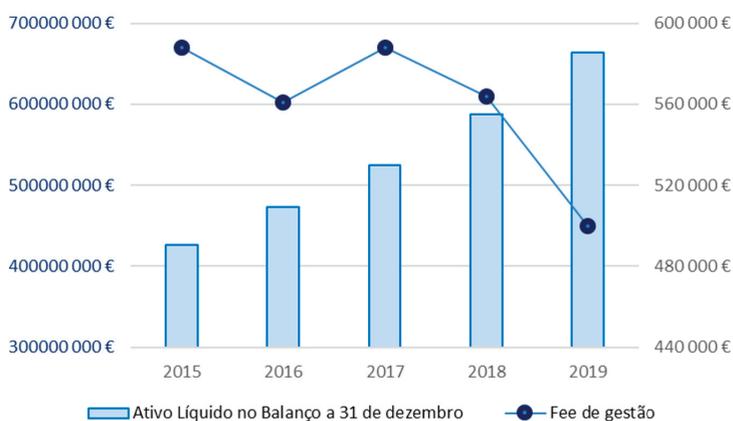
FGA | Fee de gestão - Ativo Líquido do Balanço

Figura 4



FAT | Fee de gestão - Ativo Líquido do Balanço

Figura 5



9. Assim, pode concluir-se que, até 2019, a ASF foi remunerada pela gestão do FGA e do FAT de acordo com critérios que não foram sistematizados.
10. Através de um estudo independente realizado por uma consultora especializada (detalhado no ponto III desta Nota) foi possível estimar a dimensão do valor das despesas de gestão dos Fundos que a ASF suportou indevidamente. No exercício de 2019, o montante foi de cerca de 2,7 milhões de euros, estimando-se que, nos anos anteriores, os *déficits* tenham alcançado uma dimensão equivalente.

11. De acordo com o mesmo estudo, entre 2016 e 2019, o valor das despesas anuais de gestão dos fundos que se estima não terem sido cobrados pela ASF aos Fundos foi consistentemente superior a 2 milhões de euros, num total superior a 9 milhões de euros, sendo que o valor acumulado ao longo das duas últimas décadas terá sido significativamente superior a este montante.

II. O modelo atual

12. Verificada a ausência de um racional sistematizado acerca do critério de cobrança dos valores aos Fundos pela ASF até 2019, e perante a obrigatoriedade de a ASF não suportar as despesas efetivamente incorridas com a sua gestão, que é inequívoca, como resultava, por exemplo, de um parecer do Departamento Jurídico da ASF, posteriormente confirmado por pareceres no mesmo sentido dos Professores Tiago Duarte, Eduardo Paz Ferreira e Ana Perestrelo de Oliveira, o atual Conselho de Administração determinou que fosse estabelecido um critério simples e transparente de taxa a aplicar, de forma a corrigir os procedimentos adotados nos anos anteriores.
13. Em 2020 foi instituída uma taxa de comissão de gestão, cujo valor e base de incidência correspondesse às práticas de mercado paralelas.
14. A opção por este critério resultou da inexistência de uma contabilidade analítica de gestão na ASF, FGA e FAT, ou sequer de estudos prévios que permitissem determinar as despesas diretas e indiretas que deveriam ser imputados aos Fundos pela sua gestão.
15. Adotando-se uma perspetiva conservadora, e sem prejuízo do desenvolvimento de mais estudos e aprofundamento da fundamentação, foram determinadas taxas de comissão de gestão inferiores às médias do mercado, ou seja, de 0,8%, para o FGA e de 0,3%, para o FAT, aplicáveis sobre o valor do ativo líquido do último balanço aprovado. O valor de comissão de gestão resultante da aplicação destas taxas foi de 3,930 milhões de euros, no caso do FGA, e de 2,023 milhões de euros para o FAT, o que resultou num montante global de 5,953 milhões de euros.
16. De acordo com as conclusões do estudo realizado (descrito no ponto III desta Nota), verificou-se, à posteriori, que o valor real das despesas que deveriam ser alocadas aos Fundos pela sua gestão foi inferior ao imputado em cerca de 10%.
17. Da aplicação deste modelo resultaram duas conclusões: em primeiro lugar, as suas vantagens relativamente à situação anterior, nomeadamente em termos de simplicidade e transparência; em segundo lugar, que as taxas apuradas seriam, ainda assim, insuficientes

para fazer face à necessidade de reforçar o quadro de pessoal das Unidades Orgânicas dos Fundos e aos investimentos na sua modernização e digitalização, e ao acréscimo de outras despesas da ASF relativas ao seu funcionamento das quais os Fundos beneficiam para desenvolver as suas atividades.

18. Consequentemente, o Conselho de Administração da ASF confrontou-se com a necessidade de atualizar os valores das taxas anteriormente definidas, no seguinte sentido:
 - A atualização das taxas de comissões de gestão à melhor estimativa de custos e investimentos dos Fundos disponível na altura, que as posicionou em 1% para o FGA e 0,75% para o FAT;
 - A realização de um estudo externo, independente, com recurso a uma consultora de gestão estratégica internacional, com o objetivo de, através de vários critérios, determinar o valor adequado das taxas de comissões de gestão a aplicar, atendendo à inexistência de contabilidade analítica de gestão que permitisse obter estes valores. Note-se que em julho de 2020 o Conselho de Administração da ASF deliberou a criação de um grupo de trabalho para proceder ao estudo do modelo de *fees* de gestão a aplicar pela ASF aos Fundos, não tendo, no entanto, sido possível proceder à contratação externa desse estudo nessa altura devido a restrições orçamentais, designadamente a falta de autorização governamental para o fazer.
 - A promoção da melhoria contínua dos métodos de cálculo, designadamente por via do início, em 2021, das iniciativas tendentes à implementação na ASF e Fundos de uma contabilidade analítica de gestão.
19. Da aplicação destas novas taxas verificou-se que, entre 2020 e 2021, não obstante o crescimento de 70% do valor absoluto das comissões cobradas aos Fundos, de 5,953 milhões de euros para 10,130 milhões de euros, estima-se que as novas taxas tenham excedido o valor das despesas em cerca de 19%, o que significa que as estimativas de aumento das despesas foram sobrestimadas, mas num montante inferior ao que se tinha verificado, em sentido inverso, em 2019 e nos anos anteriores.
20. Em qualquer caso, esta situação pode ser ajustada a qualquer momento, pois o Conselho de Administração não está obrigado a cobrar mais do que aquilo que, numa base razoável e de acordo com critérios adequados, se mostre necessário ao cumprimento do dever de fazer repercutir nos Fundos as despesas em que a ASF incorre com a respetiva gestão. Tendo em conta que em 2021, como veremos abaixo, o Conselho de Administração já dispõe dos instrumentos necessários para proceder a essa correção (o que não acontecia em 2020), essa decisão poderá ser eventualmente tomada ainda em 2021.

III. Estudo independente sobre modelo de cobrança de comissões de gestão ao FGA e FAT

21. No início de 2021 foi lançado o procedimento para a aquisição de um estudo com o objetivo de determinar um modelo de determinação das taxas de comissões de gestão a aplicar aos Fundos.
22. O projeto decorreu entre 10 maio e 23 de julho.
23. A metodologia utilizada consistiu em testar três abordagens distintas para avaliar a adequabilidade das taxas praticadas e estabelecer uma referência para o cálculo das taxas de comissões de gestão, que foram as seguintes:
 - a) realizar um estudo comparativo com outros fundos de natureza semelhante de países europeus;
 - b) avaliar as taxas de comissões de gestão praticadas por outros tipos de fundos, ressaltando, nestes casos, as diferenças entre os universos de análise;
 - c) determinar as despesas reais suportados pela ASF com a gestão dos Fundos, a partir da análise dos recursos alocados pelos vários departamentos às atividades de supervisão/ regulação e de gestão dos Fundos.
24. O Estudo concluiu que a abordagem mais fiável é a que resulta do estudo da alocação de recursos dos departamentos às várias atividades.
25. No que respeita ao estudo comparativo com outros fundos europeus de natureza semelhante, verificou-se que, no caso do FAT, não existem outros organismos europeus comparáveis, uma vez que, na generalidade das situações, estas funções são asseguradas pela Segurança Social.
26. Relativamente ao FGA, estudaram-se os organismos da Alemanha, Espanha, Holanda, Noruega e Reino Unido. No entanto, neste caso também se concluiu que, por um lado, existem diferenças significativas nas atribuições e competências destas entidades e, por outro lado, a circunstância dos mercados de seguro automóvel obrigatório serem significativamente diferentes, com impacto relevante nas respetivas economias de escala, induz distorções significativas nos resultados das análises, limitando a sua adequabilidade aos objetivos do Estudo.

27. Relativamente à avaliação comparativa das taxas de comissões de gestão praticadas por fundos de natureza diferente concluiu-se que, no caso dos fundos de investimento, tendem a ser inferiores às aplicadas ao FGA e ao FAT. No entanto, existem duas *nuances* que limitam a aplicabilidade destas referências ao FGA e ao FAT:
- frequentemente estes fundos cobram outro tipo de comissões que indiretamente incrementam as despesas totais com a sua gestão, pelo que fica dificultada uma comparação direta;
 - existem relevantes atividades de natureza administrativa e jurídica na gestão do FGA e do FAT, as quais são praticamente inexistentes no caso dos fundos de investimento.
28. No que respeita às taxas de comissões de gestão praticadas por outro tipo de fundos cuja gestão também implica a realização de atividades de natureza administrativa e/ou jurídica relevantes, foi analisado um caso, cujas taxas são claramente superiores às que são aplicadas ao FGA e ao FAT.
29. Desta forma, as análises comparativas com fundos de natureza semelhante de outros países europeus ou com outros tipos de fundos permitem concluir que as atuais taxas de comissões de gestão cobradas ao FGA e ao FAT não estão significativamente desfasadas das práticas do mercado, mas não permitem determinar, com rigor, que valor de taxa deveria ser praticado.
30. O método mais adequado para o fazer consiste na terceira abordagem proposta, a alocação dos recursos dos departamentos às funções de supervisão/regulação ou gestão dos Fundos.

IV. Proposta para o futuro

31. O modelo proposto de taxas de comissão de gestão a aplicar ao FGA e ao FAT deverá, em primeiro lugar, assegurar a manutenção dos princípios da máxima simplicidade, previsibilidade e transparência no seu cálculo e aplicação, de forma a ser totalmente escrutinável e auditável.
32. Do conjunto de análises realizadas, concluiu-se que a melhor metodologia para determinar a taxa a aplicar é a que resulta da alocação das despesas incorridos pela ASF com a gestão dos Fundos, baseado na *framework* desenvolvida no projeto referido no ponto III desta Nota, enquanto não for possível dispor de uma contabilidade analítica de gestão.

33. Concretamente, o modelo a vigorar consiste em:

- no período de 2023 a 2025, o valor das despesas a suportar por cada um dos Fundos – FAT e FGA - pela gestão assegurada pela ASF, será calculado de acordo com a *framework* utilizada para os orçamentos de 2022, a que se refere o ponto 32, com os ajustamentos na chave de alocação de despesas e benefícios sempre que se justifique;
- as taxas de comissões de gestão a praticar para cada um dos Fundos – FAT e FGA -, no período de 2023 a 2025, resultam do quociente entre o valor das despesas calculado de acordo com o acima referido e o valor do ativo líquido do balanço aprovado em 2020 de cada um dos Fundos.
- a *framework* em utilização poderá ter que ser revista se ocorrer um evento extraordinário que justifique a modificação de alguma das suas componentes.

34. Os valores das despesas a suportar por cada um dos Fundos em 2022, bem como as taxas de comissões de gestão, são as seguintes:

- FGA – taxa de comissão de gestão de 1,2% do valor do ativo líquido em 2020, correspondente ao valor de 6,450 milhões de euros de despesas imputadas;
- FAT – taxa de comissão de gestão de 0,29% do valor do ativo líquido em 2020, correspondente ao valor de 2,149 milhões de euros de despesas imputadas;
- os valores indicados correspondem ao resultado da aplicação da *framework* aprovada, designadamente a partir de uma chave de alocação de despesas, criteriosa e robusta, transparente e auditável.

35. A *framework* adotada será utilizada até se encontrar implementado o sistema de contabilidade analítica de gestão, cujos trabalhos se preveem iniciar em 2021.

Apresentação da ASF

A ASF é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão e de património próprio, conforme dispõe o artigo 1.º dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro. Também de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º e com o artigo 23.º da Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro, a ASF é uma “entidade administrativa independente de supervisão e regulação do setor segurador e do setor dos fundos de pensões”.

Com efeito, a ASF é a entidade responsável pela regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, dos fundos de pensões e respetivas entidades gestoras, bem como da mediação de seguros, dispondo de atribuições e competências regulamentares, de autorização ou de não oposição, de registo ou certificação, de supervisão *on-site* e *off-site*, de *enforcement*, revogatórias, contraordenacionais e institucionais.



Missão da ASF

A ASF tem por missão assegurar o regular funcionamento do setor segurador e do setor dos fundos de pensões em Portugal, por forma a contribuir para a garantia da proteção dos tomadores de seguros, segurados, subscritores, participantes, beneficiários e lesados.

Esta missão é assegurada através da promoção da estabilidade e solidez financeira das entidades sob a sua supervisão, bem como da garantia da manutenção de elevados padrões de conduta por parte dos operadores (empresas de seguros e resseguros, entidades gestoras de fundos de pensões e mediadores).

Neste enquadramento, a ASF tem-se posicionado no sentido de manter um mercado segurador e um mercado de fundos de pensões eficiente e estável.

Na prossecução da sua missão a Autoridade rege-se por um conjunto de valores que orientam a definição e implementação das suas estratégias de atuação.



- O **primado do interesse público** pela proteção e criação de mais valor público através da melhoria do funcionamento do mercado em benefício dos consumidores, das atividades dos operadores e da economia.
- A **independência** face ao Governo e ao mercado, no funcionamento e tomada de decisão.
- A **responsabilidade** na consideração do potencial impacto das suas decisões na estabilidade dos setores regulados e supervisionados e do sistema financeiro, atuando com fundamentação e consistência, proporcionalidade e prudência.
- A **eficiência, qualidade e rigor** na gestão eficiente dos recursos, na gestão por objetivos, na avaliação e monitorização do desempenho e resultados.
- A **transparência e accountability** na prestação de contas relativamente às atividades de regulação e supervisão com impacto sobre os consumidores e sobre as entidades reguladas e supervisionadas, no escrutínio público das decisões, na discussão pública de projetos de decisão e na divulgação pública de informação relevante sobre o mercado e o processo de supervisão prudencial e comportamental.

À ASF está também cometida, por legislação própria, a **gestão do FAT** e do **FGA**. Esta gestão é assegurada por Unidades de Apoio recorrendo a infraestruturas humanas, logísticas e tecnológicas da ASF, bem como à sua capacidade de gestão promovendo o bom funcionamento de ambos os Fundos e uma resposta adequada aos seus beneficiários.

O **FAT** é um fundo público dotado de personalidade judiciária e de autonomia administrativa e financeira cuja missão é a de garantir o pagamento das indemnizações de acidentes de trabalho nos casos em que as entidades empregadoras economicamente incapazes não o possam fazer, reembolsar as empresas de seguros dos montantes das atualizações das pensões a cargo destas e proceder ao pagamento de prémios de acidentes de trabalho de empresas em processo de recuperação.

O **FGA** é um fundo público dotado de personalidade judiciária e de autonomia administrativa e financeira cuja missão é a de garantir a proteção das vítimas de acidentes rodoviários quando não exista Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel (SORCA) válido, na medida dos seus direitos, assegurando o rigor na instrução dos processos e a celeridade e fundamentação das suas decisões, com vista à sua justa compensação.

Organograma

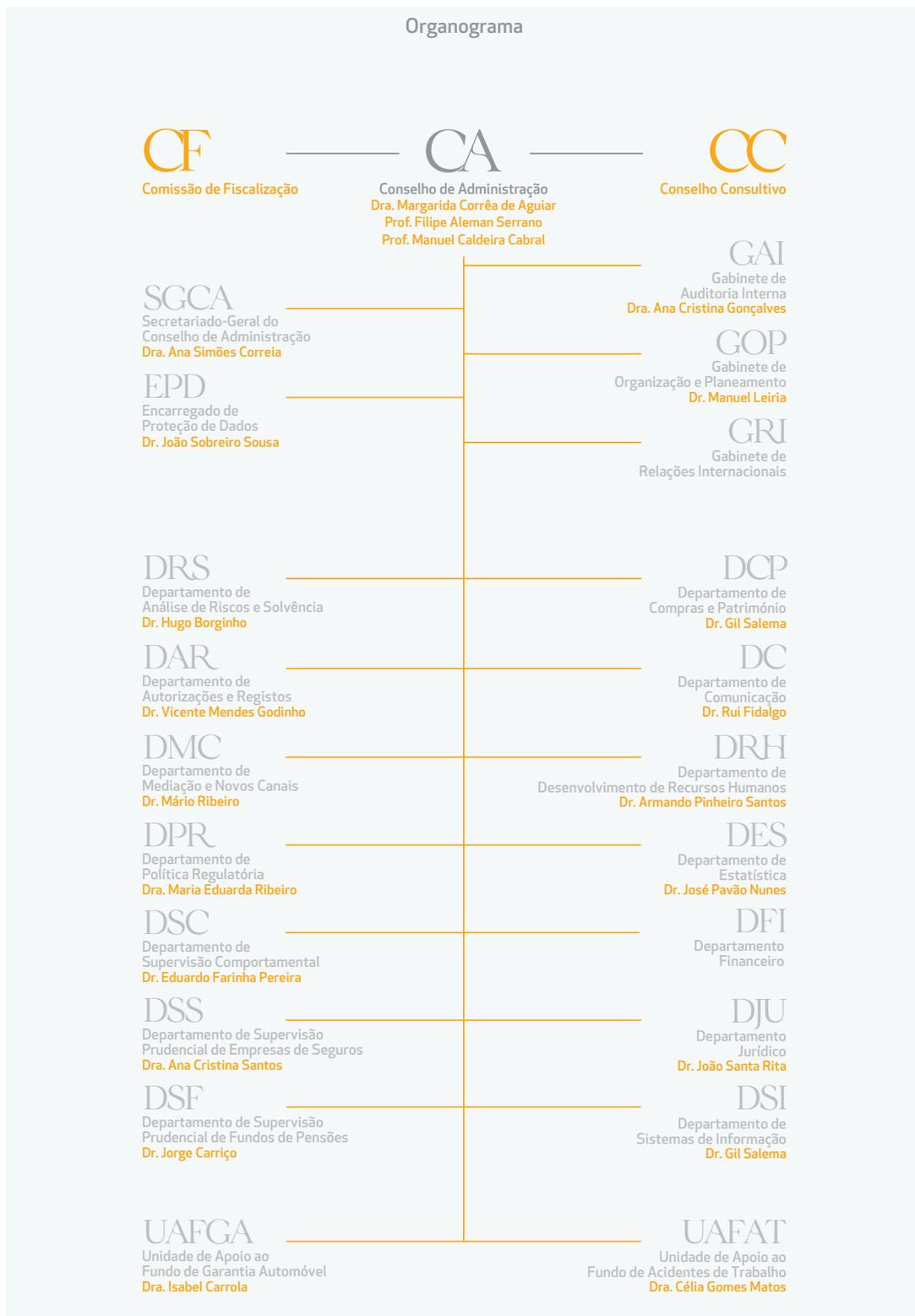


Figura 6

Balanço 2021

Regulação

No âmbito do reforço dos pilares regulatórios do setor segurador e do setor dos fundos de pensões, para além da prestação de apoio técnico e de consultoria à Assembleia da República e ao Governo, assinala-se, no domínio das **competências regulamentares próprias da ASF**, a conclusão do processo regulatório relativo à norma regulamentar sobre as participações qualificadas, e das normas regulamentares relativas ao sistema de governação da atividade seguradora, à conduta de mercado e tratamento de reclamações pela ASF, e à aprovação da parte uniforme geral das apólices de seguro obrigatório de responsabilidade civil. Destaca-se, ainda, a preparação dos **projetos normativos** que visam incorporar, na ordem jurídica nacional, as **orientações da EIOPA** em matéria de segurança e governação das tecnologias da informação e comunicação e de subcontratação a prestadores de serviços de computação em nuvem.

Ao nível dos seguros, no **quadro regulamentar**, está em fase adiantada de elaboração a alteração das normas regulamentares relativas ao registo de administradores e demais pessoas que dirigem efetivamente a empresa, membros dos órgãos de fiscalização, diretores de topo e responsáveis por funções-chave de empresas de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões, adaptando as regras de registo ao novo regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões (RJFP) e aproveitando a experiência obtida com a aplicação do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR) desde 2016. Também cabe mencionar a divulgação de iniciativas regulatórias de *soft law* com um objetivo transversal de reforçar a transparência da informação que seja central à fundamentação das decisões dos tomadores de seguros de contratação de determinados produtos de seguros ou à escolha ou mudança de operador.

Ao nível dos **fundos de pensões**, saliente-se o avanço dos trabalhos de adaptação do quadro regulamentar vigente ao novo RJFP, aprovado pela Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, destacando-se os processos de revisão das regras aplicáveis ao cálculo das responsabilidades decorrentes dos

planos de benefício definido e dos planos de benefícios de saúde, das estruturas de governação, da conduta de mercado e dos requisitos de informação no âmbito dos fundos de pensões.

Em fase de conclusão estão também as **Orientações da ASF** relativas à avaliação e registo prévio para o exercício de funções reguladas, permitindo assim a consolidação de entendimentos e uma maior coerência nos processos de registo.

Supervisão

Prosseguiram os trabalhos com vista ao desenvolvimento de um modelo integrado de supervisão, projeto transversal que integra o Plano Estratégico da ASF 2020-2024, da maior importância para a qualidade e o desempenho de supervisão, tendo em conta as transformações em curso nos modelos de negócio dos seguros e dos fundos de pensões e a globalização e interdependência dos mercados.

Na vertente macroprudencial, no último trimestre do ano 2020, e face à elevada incerteza sobre a evolução e impacto da crise pandémica, a ASF decidiu realizar um **exercício de stress test** ao setor segurador nacional, com os objetivos de: *(i)* proceder à avaliação da resiliência do setor aos principais riscos identificados numa perspetiva macroprudencial; *(ii)* obter informação individual em base comum de utilidade, para a identificação de vulnerabilidades específicas e para o exercício da supervisão; e *(iii)* obter informação agregada sobre as especificidades nacionais, de utilidade no âmbito das discussões em curso a nível europeu, sobre a revisão do regime de Solvência II.

Os respetivos resultados e conseqüentes conclusões e recomendações foram apresentados às empresas de seguros participantes no final de março de 2021, tendo ainda sido publicados no Relatório de Estabilidade Financeira do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões de abril desse ano.

Durante o ano de 2021, foram também executados importantes desenvolvimentos para a preparação do mercado segurador nacional para a implementação da Norma Contabilística Internacional para os Contratos de Seguros (**IFRS 17**) a partir de 1 de janeiro de 2023. Em concreto, foi finalizado o projeto de Plano de Contas para as Empresas de Seguros (**PCES**) adaptado à IFRS 17 e lançado o primeiro questionário qualitativo dirigido às empresas de seguros.

O **regime Solvência II**, que vigora desde 1 de janeiro de 2016, introduziu um quadro harmonizado de requisitos aplicáveis às empresas de seguros que operam no espaço europeu. Ao longo do ano 2020, a EIOPA preparou o seu aconselhamento para a **revisão deste regime**, tendo delineado um conjunto vasto de propostas no sentido de *(i)* atualizar o quadro regulatório, *(ii)* reconhecer a atual conjuntura económica, em especial o ambiente de taxas de juro muito baixas, e até negativas, e *(iii)* completar o regime com outras componentes, nomeadamente nas áreas macroprudencial e

de recuperação e resolução de empresas de seguros. O processo de revisão do regime Solvência II encontra-se presentemente em curso, ao nível europeu. Após a entrega do aconselhamento final da EIOPA em dezembro de 2020, espera-se a apresentação da proposta legislativa da Comissão Europeia em setembro de 2021.

Na vertente microprudencial, o contexto da pandemia da COVID-19 tem exigido, da parte da supervisão prudencial, uma monitorização mais intensa da evolução da **situação financeira e de solvência das empresas de seguros, dos fundos de pensões e das sociedades gestoras**. Este acompanhamento tem sido realizado através da análise do reporte extraordinário de informação estabelecido em 2020, e mantido durante 2021 com algumas periodicidades alargadas, de *dashboards* sistematizadores das evoluções verificadas e de análises de cenários com vista à antecipação de desenvolvimentos desfavoráveis nos fundos próprios de cada empresa.

Neste âmbito foi realizada uma **análise transversal à evolução da exploração técnica dos ramos Não Vida em 2020**, de forma a avaliar os impactos da pandemia em eventuais desvios favoráveis de sinistralidade e a conhecer e quantificar as medidas implementadas pelas empresas de seguros com vista a corrigir esses desvios, tendo sempre presente a necessidade de manter o equilíbrio entre a gestão sã e prudente das empresas de seguros e a proteção dos seus tomadores de seguros. Foi possível verificar que em 2020, em algumas classes de negócio, a sinistralidade foi mais reduzida do que a esperada e comumente registada. Concluiu-se, no entanto, que globalmente as medidas implementadas pelas empresas de seguros (previstas legislativamente no Decreto-Lei n.º 20-F/2020, de 12 de maio, ou tomadas por iniciativa própria) atenuaram os efeitos da alteração no perfil de risco dos contratos de seguros, verificando-se, genericamente, uma partilha dos resultados originados pelos desvios de sinistralidade com os tomadores de seguros.

Também ao nível da supervisão comportamental se manteve o acompanhamento circunstanciado dos impactos da pandemia de COVID-19 no **relacionamento com os consumidores de seguros e de fundos de pensões**, designadamente através de *dashboards* que permitem monitorizar as evoluções verificadas, tendo por base o reporte extraordinário de informação desenvolvido em 2020 e mantido durante 2021, ainda que com uma periodicidade mais alargada. Manteve-se igualmente a monitorização do impacto das medidas previstas no Decreto-Lei n.º 20-F/2020, de 12 de maio, e do dever de divulgação dessas medidas, exigido às empresas de seguros, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Norma Regulamentar n.º 8/2020-R, de 23 de junho.

Salienta-se também o especial acompanhamento do **seguro de saúde**, processo já iniciado em 2020, com o objetivo de melhorar a qualidade da sua regulação. Pretende-se contribuir para um desenvolvimento equilibrado deste segmento de negócio, salvaguardando um posicionamento mais informado dos consumidores e os requisitos de transparência que são exigíveis num tipo de seguro com esta relevância.

Foi também concluído um estudo sobre **micromobilidade**, no qual se concluiu que o mercado segurador português ainda se encontra numa fase preliminar de resposta global adequada às necessidades decorrentes desta nova forma de mobilidade urbana. A importância da micromobilidade enquanto desafio futuro para o setor segurador é consensual, assim como a necessidade da sua regulamentação, tanto a nível europeu como nacional, a fim de garantir a segurança jurídica necessária ao desenvolvimento de novos produtos.

Nas empresas de seguros integradas em grupos internacionais tem-se mantido a cooperação ativa com as autoridades de supervisão congéneres, sendo de relevar a realização, pelo segundo ano consecutivo, dos habituais **colégios de supervisores** responsáveis pela supervisão dos grupos de seguros através de videoconferência.

Por sua vez, os trabalhos desenvolvidos ao nível dos **grupos de trabalho da EIOPA** também se têm intensificado. Além da manutenção dos trabalhos em curso no âmbito dos *project groups* constituídos, realizados agora com maior frequência face à facilidade dos meios telemáticos, regista-se um acréscimo dos recursos necessários para responder aos pedidos de informação dirigidos às autoridades de supervisão nacionais, não só por parte da EIOPA, mas também por outras estruturas de cooperação internacional.

Também o planeamento dos trabalhos relacionados com as **inspeções on-site**, realizadas durante o ano 2021, tem sofrido uma adaptação por forma a ajustar-se ao contexto atual, tendo as mesmas ocorrido, até ao momento, exclusivamente através de meios telemáticos. Contudo, é de realçar a inexistência de qualquer tipo de interrupção face às inspeções *on-site* realizadas no passado, registando-se a total colaboração por parte das empresas de seguros objeto de inspeção.

No âmbito do acompanhamento da **transformação digital** do setor segurador nacional, intensificada pelo atual contexto, e como consequência da publicação das Orientações sobre segurança e governação das tecnologias da informação e comunicação e sobre subcontratação a prestadores de serviços de computação em nuvem da EIOPA, tem-se avaliado o estágio de evolução do setor através das respostas das empresas de seguros aos questionários de diagnóstico emitidos pela ASF, cujas conclusões serão oportunamente divulgadas.

Destaca-se ainda, em 2021, o reforço do **processo de supervisão do sistema de governação** das empresas de seguros, grupos de seguros e sociedades gestoras de fundos de pensões, realçando-se o empenho de colaboração no desenvolvimento do quadro regulamentar da ASF e o desenvolvimento e sistematização de uma abordagem comum, no contexto do grupo de trabalho interno constituído para o efeito.

Em 2021, o grupo de trabalho interno iniciou a sua ação para estudar e propor um **modelo de supervisão do governo societário**, cujos trabalhos, beneficiando dos contributos das áreas de supervisão prudencial e comportamental, permitirão realizar uma revisão e harmonização de procedimentos, em particular no contexto do modelo integrado de supervisão.

No contexto exclusivo ao **setor dos fundos de pensões**, destaca-se ainda o processo em curso de revisão da norma regulamentar referente ao valor mínimo das responsabilidades decorrentes de planos de benefício definido e dos planos de benefício de saúde. O desfasamento existente entre os pressupostos de cálculo vigentes e a realidade presente, nomeadamente no que respeita à evolução estrutural apresentada pelos mercados financeiros, tornou imperativa a revisão do normativo, mas também a adoção de um especial cuidado em relação à transição de regime, nomeadamente através de uma quantificação dos seus impactos.

No âmbito das **associações mutualistas**, foi concluído o processo de avaliação dos planos de convergência apresentados, o que determinou interações com a Tutela Governamental daquelas associações, com vista à definição e eventual revisão do futuro modelo de convergência.

Ainda durante 2021, têm sido analisados e concretizados processos de registo dos órgãos sociais das associações mutualistas abrangidas pelas regras da convergência para o quadro regulatório de supervisão do regime segurador.

Cooperação e Relacionamento Institucional

O trabalho desenvolvido no âmbito da valorização da cooperação institucional deve ser sublinhado, tanto a nível nacional como internacional, em diversos domínios.

Na **perspetiva nacional**, foi dada continuidade à cooperação com o Governo e com a Assembleia da República, em matérias relativas ao setor segurador e ao setor dos fundos de pensões, visando o aperfeiçoamento das políticas públicas de relevo, tendo também em atenção os desafios inerentes à conjuntura económica e social.

Adicionalmente, no contexto da participação no CNSF, a ASF prosseguiu a sua intervenção nas duas vertentes de competências do Conselho, tendo sido designado um novo Secretariado permanente, que foi também reforçado com a participação de um representante da ASF. No domínio da cooperação institucional nacional importa ainda realçar o reforço da cooperação bilateral com o Banco de Portugal (BdP) e com a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), prosseguindo o processo de revisão dos respetivos protocolos enquadramentos no sentido da sua adaptação às novas necessidades.

Numa perspetiva de inovação tecnológica, contando com a participação dos três supervisores financeiros nacionais, realizou-se a 3.ª edição do *Portugal Finlab, Innovation Hub* para a área financeira. A ASF tem tido uma participação muito ativa neste laboratório de inovação financeira que tem atuado como plataforma de comunicação entre os inovadores e os reguladores financeiros.

Ao **nível internacional**, assinala-se o exercício da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia no primeiro semestre de 2021, tendo a ASF assumido a vice-presidência da Delegação responsável pelos trabalhos de negociação da Diretiva sobre o SORCA que terminaram com sucesso, tendo sido possível um compromisso entre os legisladores. A ASF participou nos trabalhos relativos à iniciativa legislativa sobre a resiliência operacional digital (DORA). Destacam-se, ainda, os trabalhos relacionados com a revisão do regime Solvência II, projeto que envolve a participação da ASF num conjunto alargado de *project groups* da EIOPA, e o crescente foco dado por esta Autoridade europeia às matérias do foro da supervisão comportamental, bem como às matérias relacionadas com a área das pensões.

A ASF manteve também uma participação ativa:

- i. no ESRB, em particular com iniciativas que têm em vista uma resposta coordenada das várias autoridades de supervisão nacionais da União Europeia (UE) aos impactos da pandemia;
- ii. na Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) que, em paralelo tem coordenado esforços a nível internacional no sentido da partilha de conhecimento e de melhores práticas na resposta aos efeitos da pandemia; e,
- iii. na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), onde a ASF manteve a sua participação nas atividades que se desenrolam no âmbito do Comité dos Seguros e Pensões Privadas (IPPC), incluindo a produção de estatísticas, tendo também mantido o acompanhamento dos trabalhos relativos à Literacia Financeira. No ano em apreço destaca-se a atenção dada às questões relacionadas com o *protection gap*⁸, bem como aos desafios da implementação da norma de relato financeiro IFRS 17.

Por último, na sequência da aprovação de uma Metodologia para avaliação da equivalência do regime de sigilo profissional de países terceiros, foi dada continuidade aos inerentes procedimentos relativamente àqueles países em que se afigura necessário dispor de uma base para a troca regular de informações confidenciais com vista ao exercício das competências de supervisão da ASF e para o estreitamento da cooperação ao abrigo de protocolos bilaterais.

⁸ O *protection gap* corresponde ao desvio entre as perdas económicas projetáveis em consequência de determinado evento disruptivo e as que se encontram cobertas por proteção seguradora.

Enquadramento Macroeconómico

O ambiente macroeconómico mantém-se, incontornavelmente, marcado pela pandemia da COVID-19. Apesar do aumento da cobertura do processo de vacinação, tanto ao nível nacional como internacional, ainda que com relevante heterogeneidade entre as diferentes geografias, os planos de desconfinamento são sistematicamente confrontados com necessidades de revisão decorrentes da persistência dos contágios. Estas revisões têm conduzido ao adiamento da transição para as fases seguintes de desconfinamento, ou mesmo na reintrodução de medidas mais restritivas, com um efeito inibidor no desenvolvimento da atividade económica, ainda que com diferenças por setor de atividade.

A profundidade e extensão temporal do quadro descrito repercute-se materialmente nos exercícios de projeção económica. Consumou-se uma ampla recessão no ano de início da pandemia e a respetiva recuperação reveste-se de incerteza, em especial a sua viabilidade em 2021.

Ao **nível nacional**, o Produto Interno Bruto (PIB) recuou 7,6% em 2020. Esta evolução foi fortemente influenciada pela quebra da atividade comercial – com destaque para as exportações, com uma contração a aproximar-se dos 20% – e pela compressão do consumo privado. As projeções de junho de 2021 do BdP apontam para crescimentos de 4,8% e 5,6% respetivamente para 2021 e 2022, ao longo do qual se espera que a atividade económica venha a retomar o nível pré-pandemia (correspondente a 2019). No primeiro trimestre de 2021, o PIB revelou ainda relevantes compressões em base homóloga e em cadeia, de 5,4% e 3,3% pela mesma ordem, fruto das medidas de confinamento vigentes.

Para a **área do euro**, a redução do PIB em 2020 posicionou-se em 6,8%, impactada por quebras na atividade comercial, investimento e consumo. Também no mês de junho, o Banco Central Europeu (BCE) projetou retomas de 4,6% e 4,7% para os dois anos seguintes.

À **escala global**, o Fundo Monetário Internacional (FMI) sinaliza no seu *World Economic Outlook* de abril uma contração económica de 3,3% ocorrida em 2020. Este valor surge, assim, mitigado face a exercícios anteriores (p.e. junho de 2020, com cerca de um trimestre em contexto pandémico),

onde se previa um recuo da economia global de cerca de 5%. No ano transato, a quebra agregada das economias avançadas (4,7%) foi superior à das economias de mercados emergentes e em desenvolvimento (2,2%). A evolução combinada das últimas é fortemente sustentada pela permanência da economia da China em território de crescimento (2,3%). Para 2021 e 2022, o FMI estima, respetivamente, crescimentos de 6% e 4,4%, ambos alvo de revisão em alta face às projeções imediatamente anteriores, apesar das incertezas latentes.

No que se refere ao **mercado de trabalho**, a pandemia provocou o aumento da taxa de desemprego, ao nível nacional e internacional. Não obstante, no caso português, o emprego revelou alguma resiliência, evitando que a subida da taxa de desemprego evoluísse para os níveis estimados nas primeiras projeções – onde se receavam valores acima dos 10% – e cotando-se em 7% para o ano de 2020 (7,8% para a área do euro). Porém, para os anos seguintes não se projetam melhorias para esta variável, com o BdP a estimar 7,2% para 2021 e 7,1% para 2022, no caso português, e o BCE a sinalizar deteriorações para 8,2% e 7,9% para a área do euro, nos mesmos períodos.

Fruto da magnitude e transversalidade dos **impactos da pandemia da COVID-19**, os governos, as instituições europeias e os bancos centrais procuraram empreender ações mitigadoras dos impactos económicos, sociais e laborais, bem como prevenir disrupções e promover a estabilidade nos mercados financeiros. Ao nível das instâncias governamentais, a prossecução dos objetivos descritos penalizou a execução orçamental e adensou os níveis de endividamento soberano. No caso nacional, a dívida pública ascendeu a 133,6% do PIB em 2020, configurando um máximo histórico, e descontinuando a importante redução observável desde 2016. O défice orçamental foi, para o mesmo ano, de 5,7%, ainda assim, novamente abaixo dos níveis que se chegou a prognosticar.

A Comissão Europeia (CE) previu em maio, para o caso português, défices de 4,7% e 3,4% para 2021 e 2022. Para o agregado da área do euro, em 2020 a dívida pública aproximou-se fortemente do seu PIB (98%) e a sua execução orçamental configurou um défice de 7,2%, com todos os Estados-Membros a registar défices superiores a 3% do PIB. A CE prevê que o défice da área do euro ainda ascenda a 8% em 2021, recuando para cerca de metade no ano seguinte. No ano em curso, a área do euro deverá ainda atingir o pico de endividamento.

Perante este quadro, os custos de financiamento e a apreciação dos riscos de crédito associados aos emitentes soberanos revestem-se de particular importância, podendo, por um lado, pressionar adicionalmente a sustentabilidade dos seus níveis de endividamento e, por outro lado, interferir negativamente com a valorização de mercado dos títulos associados, o que geraria importantes impactos nas carteiras de investimento do setor segurador e do setor dos fundos de pensões.

Recorde-se que, em julho de 2020, foi alcançado no Conselho Europeu um acordo sem precedentes quanto a um pacote inclusivo de resposta comum da União Europeia (UE) aos efeitos da pandemia,

superando os 2 000 mil milhões de euros, em preços correntes. Este impactou beneficemente o acesso dos soberanos a fundos, bem como as taxas de rendibilidade e as cotações de mercado dos títulos de dívida soberana. Não obstante, em 2021 tem-se assistido à subida das respetivas *yields*, ainda que permaneçam em níveis baixos.

Um outro aspeto de relevância central na **resposta aos efeitos da COVID-19** foi a intensa resposta acomodatória providenciada pela maioria dos bancos centrais, em particular do BCE, com o intuito de fomentar a liquidez e estabilidade de preços nos mercados financeiros, bem como de assegurar condições de financiamento particularmente favoráveis à economia, incluindo as famílias. Estas políticas contemplam o recurso abundante a medidas não convencionais, como a prossecução de programas de compras líquidas de ativos de elevada envergadura. Destaca-se o *pandemic emergency purchase programme* (PEPP), com um valor total global de 1 850 mil milhões, a ser conduzido, pelo menos, até ao final de março de 2022, mas podendo prolongar-se até que se considere que a crise associada ao coronavírus terminou.

Estas medidas revelaram-se eficazes em conter episódios de volatilidade – e de cariz sistémico – nos mercados financeiros, mantendo as carteiras de ativos da generalidade dos investidores tendencialmente salvaguardadas face a correções que se podiam antever como de grande severidade. Porém, em termos atuais e prospetivos, vêm-se acumulando vulnerabilidades conexas com o *decoupling* entre as valorações dos títulos financeiros e os principais indicadores macroeconómicos de base. Estas vulnerabilidades podem conduzir a amplas correções, em particular no caso de os constrangimentos decorrentes da pandemia continuarem a condicionar a atividade económica, obstando a que a reversão deste *decoupling* possa ocorrer por via da melhoria substancial das variáveis macroeconómicas, e não por via da correção abrupta dos preços dos ativos. Este aspeto constitui, presentemente, um risco de central importância para os setores segurador e de fundos de pensões, bem como para a generalidade do sistema financeiro.

Paralelamente, o adensamento das medidas monetárias de cariz acomodatório também contribuiu para o prolongamento e aprofundamento do ambiente de taxas de juro muito baixas, que antes da pandemia já constituía um aspeto de grande relevância, em especial no caso do setor segurador, pressionando a solvabilidade e rendibilidade dos operadores, bem como os respetivos modelos de negócio.

Em contexto pandémico, a inflação registou um decréscimo adicional em 2020. A nível nacional posicionou-se em terreno negativo (0,1%), enquanto para a área do euro persistiu em valores ligeiramente positivos (0,3%). Porém, para o agregado da área do euro, tem revelado uma forte dinâmica de crescimento em 2021, aproximando-se mais substancialmente do referencial visado pelo BCE desde o pré-pandemia – ligeiramente abaixo dos 2%. Neste momento as projeções económicas deste banco central apontam para um valor de 1,9% em 2021, no caso da área do euro.

Refiram-se ainda os atuais desafios estruturais, como a transição para um paradigma dotado de atributos de sustentabilidade ambiental, os riscos e oportunidades associados à digitalização das cadeias de valor e, no caso do setor segurador, o processo de migração para o novo normativo contabilístico aplicável aos contratos de seguros – IFRS 17.

Finalmente, é de salientar que o setor segurador e o setor dos fundos de pensões nacionais permanecem inseridos numa economia e sociedade cuja resiliência é fortemente condicionada pela manutenção, e potencial alargamento, do *protection gap*. No atual período, fruto dos níveis de resposta institucional à pandemia da COVID-19, é fundamental prevenir que esse facto fomente um sentimento de menor responsabilização da prevenção e cobertura de risco individual face a fenómenos disruptivos, por se assumir, erradamente, que essa responsabilidade recai de forma mais centralizada.

Setores Supervisionados e Contexto

O setor segurador e o setor dos fundos de pensões cumprem um papel indispensável à atividade socioeconómica, servindo diversas áreas fundamentais e fornecendo mecanismos de proteção complementares ou de proteção subsidiária de funções do Estado em matérias ligadas à saúde e à segurança social. Através do desempenho das suas atividades, os seguros e os fundos de pensões cumprem funções de mitigação (e gestão) dos riscos aos quais diversos agentes económicos estão expostos, exercem funções de previdência e apoio social e desempenham um papel de relevo no âmbito da formação e canalização da poupança para investimento a médio e longo prazo.

A importância do setor segurador e do setor dos fundos de pensões é ainda crítica pelo papel que assumem para a estabilidade financeira, em resultado da sua atividade enquanto investidores institucionais.

No final de 2020, as **empresas de seguros** de direito nacional sob a supervisão prudencial da ASF detinham um total de ativos em carteira de 51,4 mil milhões de euros, menos 3,8% que no ano transato, enquanto o montante gerido pelo setor dos **fundos de pensões** ascendia a 23 mil milhões de euros, o que equivale a um incremento em termos homólogos de 5,6%. O valor dos ativos do conjunto dos setores representava, no final de 2020, cerca de 37% do PIB nacional⁹.

No âmbito da atividade seguradora, enquanto os **ramos Não Vida** garantem mecanismos de proteção ou compensação de perdas face a uma multiplicidade de riscos, o **ramo Vida** subdivide a sua oferta em produtos de proteção de riscos biométricos e produtos orientados para a poupança. No termo do ano 2020, o ramo Vida detinha cerca de 85% do total dos ativos do setor, sendo que uma parcela muito significativa se refere ao investimento dos prémios e das entregas efetuadas para os produtos de poupança com horizontes temporais de médio e longo prazo.

⁹ Valor calculado com base nas estimativas do produto interno bruto nacional para o ano de 2020 divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística.

Em termos de **produção de seguros**, no final de 2020, a produção do ramo Vida cifrou-se em 4,4 mil milhões de euros, o que traduz uma quebra de 35,4% face ao exercício anterior. Este decréscimo traduz os desafios associados ao ambiente de baixas taxas de juro que reduzem a atratividade da rendibilidade oferecida nos novos produtos comercializados pelas empresas de seguros. Não obstante, no primeiro trimestre de 2021 reverteu-se a tendência negativa dos últimos dois anos, com um aumento homólogo de 8,4% da produção, tendo sido relevante para este acréscimo o aumento verificado nos seguros de vida ligados a fundos de investimento, o que evidencia a resposta do mercado segurador ao atual contexto macroeconómico.

No que respeita aos ramos Não Vida, assistiu-se, em 2020, a um aumento da produção em 3,7% face ao exercício anterior, para 4,6 mil milhões de euros. Esta evolução teve uma influência significativa da produção dos ramos e modalidades mais representativos, como sejam os segmentos Doença, Automóvel e Incêndios e Outros Danos. No primeiro trimestre de 2021, a evolução da produção seguiu no mesmo sentido e com magnitude semelhante, com uma variação homóloga de 3,2%.

Ainda no contexto da **relevância dos seguros em termos socioeconómicos**, e até mesmo de previdência, importa destacar o papel da modalidade de acidentes de trabalho na proteção que proporciona aos lesados, quer em termos de assistência médica, quer em termos remuneratórios e/ou compensatórios.

Deve, portanto, ser assinalado o importante papel do FAT que, através de cargas parafiscais que incidem sobre a produção de seguros da modalidade Acidentes de Trabalho, garante, entre outros, o pagamento das prestações devidas por acidente de trabalho sempre que, por motivo de incapacidade económica, de falência ou processo equivalente, ou por motivo de ausência, desaparecimento e impossibilidade de identificação, não possam ser pagas pela entidade responsável.

Merece igualmente destaque o papel essencial do FGA, que através das receitas provenientes de uma percentagem dos prémios comerciais do seguro automóvel, garante o pagamento das indemnizações de acidentes rodoviários quando o responsável seja desconhecido (apenas danos corporais) ou não tenha seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel válido e eficaz ou ainda se for declarada a insolvência da empresa de seguros.

Por fim, importa também realçar o papel desempenhado no financiamento de outros serviços de elevado interesse público, designadamente o Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC).

Por sua vez, o **setor dos fundos de pensões** contribui para reforçar a adequação dos rendimentos após a reforma, através da formação de benefícios complementares às pensões da Segurança Social. No final de 2020, cerca de 8% da população ativa portuguesa era abrangida por planos de pensões.

Ao nível das contribuições para fundos de pensões, registou-se, em 2020, uma descida de 20%, explicada pelo contributo negativo dos planos de pensões profissionais (-30,5%). Quanto às contribuições para os planos de adesão individuais, estes continuaram a exibir uma tendência crescente, com um aumento de 11,2%. No final do primeiro trimestre de 2021, registou-se uma nova descida do montante total de contribuições, novamente na ordem dos 20%, desta vez explicada pelo efeito conjunto de quebras nos planos de pensões profissionais e planos de adesão individuais.

Destaque-se ainda a atividade de **mediação de seguros**, responsável pela distribuição de mais de 80% dos contratos de seguros em Portugal, que assegura o contacto direto com os tomadores de seguros, segurados e beneficiários, formando uma rede com grande capilaridade territorial.

Em 2020, seguindo a tendência dos anos anteriores, o número de mediadores de seguros diminuiu (-5,6%) face ao período homólogo, para um total de 15 831 mediadores. Atualmente, em Portugal, existe uma média de um mediador de seguros por 667 habitantes. É no interior do país que se regista uma concentração relativa de mediadores superior, designadamente em Bragança, Guarda e Portalegre.

Apesar da diminuição do número global de mediadores, o total de remunerações recebidas pelos mesmos cresceu 7,5% no último exercício, totalizando aproximadamente 1 040 milhões de euros, dos quais, 73% correspondem à atividade Não Vida.

Enquadramento Estratégico

Plano Estratégico 2020-2024

O Plano Estratégico 2020-2024 da ASF constitui um “**Compromisso com o futuro**” que orienta a ação da ASF neste quadriénio.

O principal objetivo consiste em criar as melhores condições para a ASF concretizar a sua missão, num contexto de grandes desafios e exigência. As prioridades de intervenção são a proteção dos tomadores de seguros, segurados, subscritores, lesados, participantes e beneficiários, o normal funcionamento do setor dos seguros e dos fundos de pensões e a preservação da estabilidade financeira.

Os **quatro pilares de atuação**, nos quais a estratégia se encontra alicerçada, são os seguintes:

- organização interna, eficiência e talento;
- relação com as entidades supervisionadas;
- regulação e cooperação;
- comunicação e informação.

Na sequência da conclusão do Plano Estratégico em outubro de 2020, e da sua divulgação em dezembro desse ano, foi definido um modelo de implementação. A abordagem adotada consistiu na desagregação do Plano Estratégico em dez domínios de intervenção, que se concretizam através de projetos, com os respetivos gestores, equipas de implementação e cronograma, devidamente enquadrados e compatibilizados com o **Programa de Modernização Digital ASF/SAMA**¹⁰. Simultaneamente foi também definido o modelo de *governance*, assente num Comité de Planeamento que mensalmente avalia a evolução do programa e emana as orientações no sentido da sua gestão global.

10 Um maior detalhe sobre este tema pode ser consultado no Anexo I – Programa de Modernização Digital ASF/SAMA.

Os projetos iniciados em 2021 enquadram-se, fundamentalmente, no âmbito do ‘Modelo de Supervisão Integrada’ e das ‘Plataformas de Comunicação’, prevendo-se que, até ao final de 2022, todos os restantes projetos também sejam lançados.

Programa de Modernização Digital ASF/SAMA

Com o objetivo de dinamizar os planos de transformação digital da ASF, foi implementada a iniciativa denominada “**Programa de Modernização Digital ASF/SAMA**”¹¹. Este programa está orientado para a modernização dos processos internos da ASF, a melhoria da relação com os ecossistemas dos seguros e dos fundos de pensões e a agilização dos processos de regulação e supervisão.

Através do sistema de apoio à transformação digital da administração pública – SAMA2020, incluído no Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020) do quadro comunitário de apoios PORTUGAL 2020 –, foram apresentados e aprovados projetos da ASF em duas vertentes: a “**Supervisão Integrada Digital**” (SAMA 1) e a “**Modernização e Capacitação Digital da ASF**” (SAMA 2).

No primeiro caso, o objetivo central consiste em desenvolver a infraestrutura tecnológica de suporte à tomada de decisão, no contexto da atividade de supervisão. Nesse sentido pretende-se implementar mecanismos eficientes de recolha, tratamento, produção, análise e divulgação de informação. No segundo caso, os objetivos estão orientados para a melhoria da identificação e gestão dos principais riscos a que a ASF está exposta, o aumento da eficiência dos processos, a monitorização de indicadores de desempenho, e a modernização dos canais internos e externos da Autoridade.

Ambos os programas, SAMA 1 e SAMA 2, estão a decorrer, seguindo o calendário aprovado, prevendo-se a intensificação da sua execução em 2022.

11 Um maior detalhe sobre este tema pode ser consultado no Anexo I – Programa de Modernização Digital ASF/SAMA.

Prioridades para 2022

No âmbito da definição das prioridades para 2022, a ASF manteve o foco nas linhas de orientação estratégica anteriormente referidas, nas quais assenta a sua exigente intervenção de regulação e supervisão orientada para (i) a proteção dos tomadores de seguros, segurados, subscritores, lesados, participantes e beneficiários, (ii) o normal funcionamento do setor dos seguros e do setor dos fundos de pensões e (iii) a preservação da estabilidade financeira.

Neste sentido, e tendo presente o lema do Plano Estratégico para 2020-2024, “**Compromisso com o futuro**”, a ASF irá, em 2022, prosseguir a sua estratégia orientada para servir adequadamente o interesse público e responder às crescentes expetativas do mercado e da sociedade civil.

Prioridades 2022

Reforço da qualidade da <i>governance</i> da ASF e das boas práticas de gestão	Modelo integrado de supervisão	Regulação de novos riscos (finanças sustentáveis, DORA, <i>protection gap</i>)	Divulgação de conteúdos de qualidade, relevantes e adaptados em função do público-alvo
Promoção de alavancas de eficiência e mitigação de riscos que potenciem o desenvolvimento organizacional	Boas práticas de conduta de mercado	Cooperação com entidades congéneres:	Comunicação mais próxima, fácil e rápida
	Sustentabilidade dos modelos de negócio	- Nível nacional (CNSF)	
	Resposta a novos riscos	- Nível internacional (EIOPA, ESRB, IAIS, OCDE, ASEL)	Reformulação dos portais existentes (ASF, FAT, FGA e PdC)
Novas competências de recursos humanos	Melhoria da qualidade da gestão das reclamações	Aprofundamento dos protocolos de supervisão com autoridades de supervisão	Criação do Portal da Estatística
LOE 1	LOE 2	LOE 3	LOE 4
Organização interna, eficiência e talento	Relação com as entidades supervisionadas	Regulação e cooperação	Comunicação e informação

Figura 7

Atividades em 2022

Proteção do Consumidor

No domínio do apoio ao consumidor, essencial ao reforço da proteção e confiança do consumidor de seguros e de fundos de pensões, pretende-se, no âmbito das atribuições da ASF, continuar a **informar e responder com qualidade** e atempadamente às reclamações e aos pedidos dirigidos à ASF por consumidores, identificando igualmente condutas irregulares e riscos que justifiquem diligências adicionais, quer no domínio da supervisão, quer na vertente sancionatória.

A proteção do consumidor conhecerá desenvolvimentos no que diz respeito ao **reforço das estruturas de governação próprias** e aos **deveres de informação dos operadores**, quer à ASF, quer na comunicação que estabelecem com o consumidor. Importa, aliás, realçar que na preparação de instrumentos normativos a ASF tem sempre bem presente a necessidade de proteção do consumidor, com medidas que reforcem os mecanismos de supervisão existentes, mas que possam também traduzir-se em informação mais clara e completa ao consumidor.

Ao nível da **gestão de reclamações** pela ASF, importa, em particular, a adaptação dos procedimentos às alterações em curso ao Livro de Reclamações Eletrónico e, sobretudo, à nova Norma da Conduta de Mercado, em preparação, a qual pretende melhor disciplinar a forma de apresentação das reclamações à ASF, fixando o papel e intervenção das diversas partes no processo, nomeadamente o recurso prévio aos operadores. Esta melhor disciplina visa reforçar a proteção do consumidor, exigindo maior responsabilidade aos operadores e mais qualidade no serviço de apoio ao consumidor, encurtando os prazos de tratamento e de resposta nos processos de reclamação.

É igualmente importante assegurar, na resposta às reclamações e aos pedidos de esclarecimento, uma **adaptação contínua da linguagem e da informação transmitida ao perfil do consumidor**, com vista à efetiva compreensão do regime legal aplicável.

A capacidade de resposta atempada às reclamações e aos pedidos de esclarecimento dirigidos por consumidores passa também pelo aproveitamento das novas tecnologias, por exemplo, **soluções de automatização inteligente**, sempre que a situação o justifique.

Com o objetivo de incrementar os níveis de transparência, a ASF irá continuar a trabalhar na **divulgação ao consumidor** e ao mercado de diversos indicadores por operador, dando sequência, nomeadamente, à publicação de rácios de reclamações e de prazos médios de regularização de sinistros automóvel. No entanto, o reforço nos níveis de transparência passa, também, pela informação ao consumidor sobre o que é importante para as suas escolhas e decisões e para uma melhor compreensão sobre o funcionamento do mercado segurador e do mercado de fundos de pensões.

Na área da **educação financeira** e da **comunicação com o consumidor**, pretende-se dar continuidade aos projetos em curso, quer da responsabilidade exclusiva da ASF, quer da esfera do CNSF, melhorando a qualidade das iniciativas promovidas e adequando respostas inovadoras às necessidades identificadas. Nesta perspetiva, importa:

- reforçar a aposta na promoção da educação financeira através de canais digitais e no desenvolvimento de uma estratégia de conteúdos adequada às novas necessidades de comunicação com o consumidor, que permitam o acesso fácil a informação adequada e de apoio às suas decisões financeiras;
- assegurar uma adaptação contínua da linguagem e da informação transmitida ao perfil do consumidor;
- criar programas ajustados aos novos públicos-alvo, com enfoque nas vulnerabilidades que emergiram da situação de pandemia, incluindo, nesse âmbito, a promoção da literacia digital; e,
- desenvolver conteúdos programáticos que enderecem a matéria da sustentabilidade financeira e auxiliem na promoção da resiliência financeira da população portuguesa, nomeadamente sensibilizando para o papel que os seguros podem desempenhar nesta matéria.

Tendo presente estes objetivos, é de sublinhar a continuação da aposta no novo **Portal do Consumidor** (PdC) enquanto plataforma de transmissão de informação relevante e adequada às atuais exigências do utilizador.

Proteção do Consumidor

- Melhorar a gestão de reclamações (alterações ao Livro de Reclamações Eletrónico e Norma da Conduta de Mercado, bem como responder com qualidade e atempadamente às reclamações e aos pedidos dirigidos à ASF por consumidores);
- Reforçar as estruturas de governação próprias e os deveres de informação dos operadores (à ASF e ao consumidor);
- Implementar soluções de automatização inteligente (sempre que se justifique);
- Assegurar a divulgação da informação de forma transparente e adaptada ao perfil do consumidor (ações de literacia financeira e PdC).

Regulação e Supervisão

Vertente regulatória

No âmbito das respetivas atribuições e competências no domínio regulatório, a ASF continuará a participar nos **trabalhos de preparação de anteprojetos legislativos ou regulamentares** com vista à atualização do enquadramento jurídico aplicável aos setores de atividade sob a sua supervisão, bem como a **acompanhar os processos legislativos nacionais** sobre matérias que se enquadrem nas referidas atribuições, prestando o inerente **apoio técnico e de consultoria à Assembleia da República e ao Governo**. Neste domínio, na sequência da revisão da Diretiva sobre o SORCA que resulta da circulação de veículos automóveis, concluída sob a égide da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, e dos trabalhos desenvolvidos em 2021 em matérias de opção nacional, prevê-se a ultimação em 2022 da revisão do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, relativo ao regime do sistema do SORCA. Por outro lado, na sequência dos trabalhos desenvolvidos no seio do CNSF, sob coordenação da ASF, e do acompanhamento do respetivo processo legislativo, prevê-se que seja concluído e publicado em 2022 o diploma que visa a operacionalização, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2019/1238, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo a um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP).

A ASF planeia, ainda, concluir o trabalho de análise destinado a fundamentar eventuais propostas legislativas de aperfeiçoamento de aspetos pontuais do regime jurídico do contrato de seguro, decorrentes da respetiva experiência de aplicação prática, tendo em vista o reforço da equidade contratual e a redução do nível conflitual.

No que se refere ao apoio técnico a prestar pela ASF no âmbito de **processos regulatórios ao nível da União Europeia**, cumpre destacar a revisão em curso da **Diretiva Solvência II**, a qual, na sequência da apresentação da proposta da Comissão Europeia, continuará a constituir em 2022 o processo que mais recursos exigirá da parte da ASF. Outro conjunto de iniciativas com impacto nas diversas vertentes da atividade das entidades supervisionadas respeita ao financiamento sustentável, como a Proposta de diretiva relativa à comunicação de informações sobre a sustentabilidade pelas empresas e o pacote de regulamentos delegados para integração dos fatores, riscos e preferências de sustentabilidade nos requisitos de supervisão e governação dos produtos aplicáveis às empresas de seguros e aos distribuidores de seguros, bem como nas regras relativas ao exercício das atividades e ao aconselhamento de investimento para os produtos de investimento com base em seguros e a integração dos riscos de sustentabilidade no governo das empresas de seguros e de resseguros. Continuarão, ainda, os trabalhos atinentes ao **pacote legislativo relativo às finanças digitais**, estando a ASF envolvida nos trabalhos do Regulamento relativo à resiliência operacional digital do setor financeiro e das alterações que lhe estão associadas em algumas diretivas setoriais. Em função do teor do programa de trabalhos da Comissão para 2022 e da definição das prioridades específicas da Presidência do Conselho da União Europeia, poderão surgir outras iniciativas legislativas que requeiram o contributo da ASF.

No domínio das **competências regulamentares próprias**, pretende-se prosseguir a **regulamentação RJFP**. Adicionalmente, continuarão a ser ponderados estudos e **trabalhos regulatórios em resposta a novos riscos**, designadamente os inerentes ao uso inovador de tecnologia e meios digitais no setor dos seguros e no setor dos fundos de pensões e ao financiamento sustentável, bem como a utilização de reflexões e incorporação de princípios provenientes das finanças comportamentais. Por outro lado, em 2022 pretende-se consolidar, face à experiência decorrente dos processos regulamentares desenvolvidos em 2020 e 2021, a implementação da nova metodologia definida para a política regulatória da ASF, caracterizada por uma maior divisão de responsabilidades procedimentais entre as diversas áreas funcionais. Através da aplicação desta metodologia, em articulação com a realização de estudos complementares, a ASF procurará também densificar o enquadramento das diversas modalidades de *soft law* a utilizar em matérias para cuja natureza esta abordagem regulatória seja considerada como a mais adequada, reforçando-se o uso deste tipo de instrumentos, designadamente no domínio da divulgação de orientações e recomendações, de entendimentos de interesse geral e de informação a todos os interessados.

Na prossecução dos objetivos estratégicos definidos, em 2022 continuará a ser concretizado o **projeto de acompanhamento das atualizações legais e regulatórias**, com vista a reforçar a eficácia na identificação e acompanhamento de iniciativas regulatórias que incidam no âmbito de atribuições e competências da ASF ou tenham relevância para a respetiva atividade, nomeadamente com origem nas instituições da União Europeia e nas Autoridades Europeias de Supervisão ou, a nível nacional, no Governo, na Assembleia da República, no CNSF ou noutros supervisores,

permitindo uma melhor monitorização, intervenção e difusão de informação, bem como a ligação com os processos de supervisão, pela antecipação de novas competências ou responsabilidades funcionais que possam advir das referidas iniciativas. Por último, sem prejuízo da ponderação de novas publicações, prosseguirá a elaboração da **publicação “Desenvolvimentos Regulatórios do Setor Segurador e do Setor dos Fundos de Pensões”**, criada em 2021 como publicação anual autónoma sobre os desenvolvimentos relativos ao enquadramento jurídico da atividade seguradora e dos fundos de pensões.

Vertente Regulatória

- Acompanhar a revisão da Diretiva Solvência II;
- Acompanhar os trabalhos inerentes ao pacote legislativo relativo às finanças digitais e ao financiamento sustentável;
- Preparar o anteprojeto de transposição para a ordem jurídica nacional da Diretiva sobre o seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis;
- Concluir o trabalho de análise destinado a fundamentar eventuais propostas legislativas de aperfeiçoamento de aspetos pontuais do regime jurídico do contrato de seguro;
- Acompanhar a conclusão do processo legislativo referente ao diploma que visa a operacionalização, na ordem jurídica nacional, do Regulamento relativo a um PEPP;
- Prosseguir a regulamentação do RJFP;
- Assegurar outros trabalhos regulatórios em resposta a novos riscos, designadamente os inerentes ao uso inovador de tecnologia e meios digitais no setor dos seguros e no setor dos fundos de pensões e ao financiamento sustentável;
- Acompanhar as atualizações legais e regulatórias;
- Prestar o apoio técnico e de consultoria à Assembleia da República e ao Governo;
- Prosseguir a implementação e aperfeiçoamento da nova metodologia definida para a política regulatória da ASF.

Vertente macroprudencial

A ASF tem vindo a realizar uma trajetória gradual de construção, aperfeiçoamento e sofisticação do seu *framework* de avaliação de riscos dos setores por si supervisionados na perspetiva macroprudencial.

Em 2022, prosseguir-se-á com a produção regular de publicações na área dos riscos e estabilidade financeira, com destaque para o “Painel de Riscos do Setor Segurador”, produzido trimestralmente, e para o “Relatório de Estabilidade Financeira do Setor Segurador e dos Fundos de Pensões”, de

periodicidade semestral. Estas publicações continuarão a ser alvo de melhoramentos, ao nível dos respetivos conteúdos, metodologias e apresentação, com o intuito de facilitar a sua compreensão e de as tornar mais apelativas ao público-alvo. No que se refere ao “Painel de Riscos do Setor Segurador”, será explorada a evolução para um formato *web-based*. Em complemento, e seguindo a mesma linha, pretende-se iniciar os trabalhos de produção de um “Painel de Riscos do Setor dos Fundos de Pensões”, com vista à publicação de uma primeira edição em 2022.

À semelhança de anos anteriores, está prevista a realização regular de exercícios de *stress test*, designadamente a condução do exercício da EIOPA previsto para as IORP. Estes exercícios permitem obter uma visão da resiliência de cada operador, e do setor como um todo, a cenários adversos, mas plausíveis e consistentes com os desafios macroeconómicos e setoriais colocados em cada momento.

Em continuidade com o ano em curso, pretende-se promover a integração progressiva, no *framework* de supervisão e de regulação, na vertente macroprudencial, de alguns dos principais temas da atualidade, como sejam os riscos cibernéticos, as finanças sustentáveis e as medidas para redução do *protection gap* na cobertura de riscos catastróficos.

No que respeita ao tema do *protection gap*, pretende-se explorar metodologias de quantificação para um conjunto de riscos relevantes para a economia e para a sociedade, bem como, numa segunda fase, refletir sobre eventuais medidas de políticas públicas que poderiam contribuir para o aumento da cobertura seguradora.

Em 2022, será também realizado um novo questionário qualitativo com o intuito de identificar as principais dificuldades no processo de adoção da IFRS 17. Será efetuado um estudo com informação quantitativa, onde serão avaliados os impactos que as alterações promovidas pelas novas regras de mensuração contabilística terão nas demonstrações financeiras das empresas de seguros. Adicionalmente, serão adaptados os modelos de reporte para efeitos estatísticos e de supervisão, permitindo que os operadores possam preparar, de forma atempada, os sistemas para a preparação desta informação aquando da entrada em vigor da IFRS 17.

No âmbito dos grupos de trabalho internacionais, designadamente ao nível da EIOPA, ESRB e IAIS, prosseguir-se-á a contribuição ativa para a identificação e monitorização de riscos sistémicos e para o desenvolvimento de medidas e políticas para a sua mitigação.

Supervisão Macroprudencial

- Assegurar as publicações na área dos riscos e estabilidade financeira;
- Coordenar os exercícios de stress tests – visão sobre a resiliência de cada operador e do setor como um todo;
- Integrar progressivamente, no *framework* de supervisão e de regulação, alguns dos temas da atualidade (riscos cibernéticos, finanças sustentáveis, riscos catastróficos, *protection gap*, entre outros);
- Analisar e implementar um *framework* com vista à monitorização do risco sistémico do setor segurador e do setor dos fundos de pensões;
- Dar seguimento ao plano de implementação da IFRS 17.

Supervisão prudencial

A existência de sistemas de governação adequados e robustos que garantam a gestão sã e prudente das empresas de seguros e das sociedades gestoras de fundos de pensões é um dos pilares fundamentais da supervisão prudencial, sendo igualmente dos mais difíceis de supervisionar face às suas características eminentemente qualitativas e ao conhecimento profundo necessário para avaliar cada situação em particular.

Nesse contexto, mantém-se como objetivo para 2022 o **reforço do processo de supervisão do sistema de governação** das empresas de seguros e das sociedades gestoras de fundos de pensões, quer na vertente formal (estrutura, modelo de governo e requisitos de qualificação e idoneidade) quer na vertente prática (implementação e efetivo exercício das funções e competências), tendo presente a necessidade desse processo ser consistente, mas proporcional à natureza, dimensão e complexidade dos riscos de cada empresa.

Nesse âmbito, há a destacar:

- o reforço da avaliação das estruturas de governação de maior complexidade;
- a avaliação da adequação dos mecanismos de governação implementados;
- a implementação de um modelo de supervisão das políticas de remuneração;
- o aprofundamento das melhores práticas sobre a matéria através da participação em grupos de trabalho, nacionais e internacionais; e,
- a uniformização do processo de avaliação dos sistemas de governação prudencial e comportamental.

A pandemia da COVID-19 evidenciou a importância de o quadro regulamentar subjacente ao regime Solvência II. A **abordagem market-consistent e baseada no risco** prevista no regime ajudou as empresas de seguros a alinhar melhor o risco ao capital disponível e a melhorar as suas práticas de gestão de riscos, enquanto as medidas de longo prazo permitiram mitigar a volatilidade imediata registada ao nível dos mercados financeiros causada pela COVID-19.

No entanto, o elevado grau de incerteza ainda existente sobre a magnitude dos impactos económicos decorrentes da pandemia e a manutenção dos desafios colocados pelo ambiente de baixas taxas de juro, em particular no negócio de cariz financeiro, trazem riscos acrescidos ao setor segurador e ao setor dos fundos de pensões, obrigando à sua monitorização.

Assim, em **reforço da supervisão on-going** da situação financeira e das estratégias de negócio das empresas de seguros, dos grupos de seguros e das sociedades gestoras de fundos de pensões, será dado um especial enfoque na **monitorização do impacto dos efeitos da pandemia da COVID-19** e do ambiente prolongado de baixas taxas de juro no desenvolvimento e na sustentabilidade dos modelos de negócios dessas entidades e as consequências, no imediato e numa base prospetiva, para a sua posição de solvência, liquidez e rentabilidade.

O referido ambiente de baixas taxas de juro e a instabilidade dos mercados financeiros, acentuado pela pandemia da COVID-19, e o correspondente impacto no negócio Vida financeiro (sobretudo aquele de longo prazo que prevê garantia de capital e participação nos resultados), justifica igualmente que se mantenha o acompanhamento circunstanciado dos níveis de provisionamento adequados à proteção das poupanças dos tomadores de seguros, segurados e beneficiários.

Adicionalmente, no seguimento da análise transversal realizada em 2021 à evolução da exploração técnica dos ramos Não Vida, atentos à incerteza quanto às consequências futuras desta pandemia no mercado segurador nacional, continuar-se-á a acompanhar de forma circunstanciada a evolução da sinistralidade do negócio Não Vida, consubstanciada numa nova avaliação dos impactos acumulados da pandemia.

A pandemia da COVID-19 veio acelerar o desenvolvimento das tendências emergentes no setor dos seguros e no setor dos fundos de pensões, especialmente nas áreas da digitalização e da sustentabilidade, as quais trazem novas oportunidades, mas igualmente **novos riscos** aos setores e, como consequência, uma **exigência acrescida na compreensão adequada desses riscos pelo supervisor**.

O processo de digitalização da economia e da sociedade determina a definição de novos modelos de negócio, a emergência de novos riscos (cibernéticos, proteção de dados pessoais, riscos por não exclusão nas apólices e acumulação de riscos não antecipada), novos produtos (customizados, à distância de um *click*, automatização e robótica), novos mercados (segmentos de mercado, nichos e internacionalização), novos processos (desenho, implementação, distribuição, tarifação, gestão de sinistros, controlo interno, gestão de riscos, entre outros), novos parceiros (plataformas e *startups*) e novos sistemas de armazenamento e tratamento de grandes volumes de dados (*clouds* e inteligência artificial).

Por sua vez, é expectável que as empresas de seguros e os fundos de pensões, enquanto investidores institucionais essenciais do mercado, desempenhem um papel muito relevante na implementação das medidas que se encontram a ser definidas para mitigar as alterações climáticas e ambientais, nomeadamente as relacionadas com o compromisso de financiamento sustentável.

Nesse contexto, são de destacar as seguintes atividades:

- inclusão, no processo de supervisão da ASF, da avaliação do cumprimento das Orientações sobre segurança e governação das tecnologias da informação e comunicação e sobre subcontratação a prestadores de serviços de computação em nuvem da EIOPA;
- integração da avaliação dos riscos associados à digitalização da economia no processo de supervisão da ASF;
- apreciação da informação divulgada pelas empresas de seguros relativamente a fatores ambientais, sociais e de governo, incluindo a identificação de práticas de *greenwashing*.

Encontrando-se aprovado o **novo RJFP**, cumpre prosseguir a revisão do quadro regulamentar em face das opções tomadas pelo legislador e das decorrentes da transposição da Diretiva (UE) n.º 2016/2341 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016. Em relação a estas últimas, importa ainda tomar em consideração as Opiniões emitidas pela EIOPA.

Outra prioridade de atuação na área dos fundos de pensões abrange a adaptação das ferramentas de supervisão às alterações aos mapas de reporte à ASF, com destaque para a prestação de informação pormenorizada decorrente da abordagem de *look-through* aplicável aos organismos de investimento coletivo que integram o património dos fundos de pensões.

Supervisão Prudencial de Seguros

- Reforçar a avaliação das estruturas de governação de maior complexidade;
- Implementar um modelo de supervisão das políticas de remuneração;
- Monitorizar o impacto dos efeitos da pandemia da COVID-19 e do ambiente prolongado de baixas taxas de juro no desenvolvimento e na sustentabilidade dos modelos de negócios;
- Realizar uma nova avaliação dos impactos acumulados da pandemia na sinistralidade do negócio Não Vida;
- Avaliar o cumprimento das Orientações sobre segurança e governação das tecnologias da informação e comunicação e sobre subcontratação a prestadores de serviços de computação em nuvem da EIOPA;
- Integrar a avaliação dos riscos associados à digitalização da economia no processo de supervisão da ASF;
- Analisar a informação divulgada pelas empresas de seguros relativamente a fatores ambientais, sociais e de governo.

Supervisão Prudencial de Fundos de Pensões

- Reforçar a supervisão do sistema de governação das entidades supervisionadas;
- Monitorizar o impacto da crise originada pela COVID-19 e do ambiente prolongado de baixas taxas de juro;
- Acompanhar a adaptação às alterações da norma do mínimo de solvência;
- Integrar a avaliação dos novos riscos no processo de supervisão;
- Rever o normativo à luz do atual regime jurídico dos fundos de pensões;
- Adaptar as ferramentas de supervisão aos novos mapas de reporte.

Associações Mutualistas

Em 2022, a ASF admite que ocorra a revisão do modelo de convergência progressiva das **associações mutualistas**, em função da avaliação dos planos de convergência apresentados em 2021 e das diversas interações, daí resultantes, com as demais autoridades relevantes. A ASF acompanhará esta matéria.

Supervisão comportamental

No âmbito da supervisão comportamental, a ASF continua firmemente empenhada em assegurar a existência, nas empresas de seguros e nas sociedades gestoras de fundos de pensões, de **sistemas de governação** adequados e robustos que garantam elevados padrões de conduta ao longo do ciclo de vida dos produtos, inerentes a uma gestão do negócio centrada no consumidor e transversal a toda a organização, incluindo distribuidores e terceiros subcontratados.

A revisão em curso da **Norma da Conduta de Mercado** pretende integrar no quadro do sistema de governação dos operadores os princípios e riscos associados à conduta de mercado, designadamente no âmbito dos sistemas de gestão de riscos e de controlo interno, incluindo a realização de avaliações periódicas e independentes à qualidade, adequação e eficácia das políticas, procedimentos e controlos.

Nesse sentido, importa, em articulação com a supervisão prudencial, reforçar o processo de supervisão do sistema de governação das entidades supervisionadas, assegurando uma abordagem consistente, mas proporcional à natureza, dimensão e complexidade dos riscos de cada empresa.

Nesse âmbito, há a destacar:

- a avaliação da adequação da implementação dos princípios e requisitos aplicáveis à conduta de mercado no âmbito do sistema de governação;
- o reforço do acompanhamento do exercício da função autónoma responsável pela gestão de reclamações e do provedor do cliente para as empresas de seguros ou do provedor dos participantes e beneficiários para as adesões individuais de fundos de pensões abertos, estruturas de conduta de mercado às quais os consumidores se devem dirigir para resolver as questões que decorram das relações contratuais;
- a supervisão do cumprimento dos requisitos de governação dos produtos, aferindo designadamente se os produtores e distribuidores de seguros implementaram uma abordagem centrada no cliente ao longo do ciclo de vida do produto (desenho e aprovação, distribuição, monitorização e revisão) e assegurando que produtores e distribuidores têm capacidade de identificar e mitigar riscos e problemas relacionados com os produtos;
- a supervisão do funcionamento da função autónoma responsável pela gestão das reclamações dos associados, contribuintes, participantes e beneficiários; e,
- a continuação das ações de supervisão sobre as comissões de acompanhamento dos fundos de pensões e sobre a conformação dos procedimentos das entidades gestoras ao RJFP.

Paralelamente, porque a crise e a incerteza originadas pela pandemia da **COVID-19** o justificam, é importante prosseguir com a **monitorização do impacto** nos seguros e nos fundos de pensões, a efetuar através do reporte extraordinário desenvolvido para o efeito, designadamente:

- ao nível dos **seguros**, através da análise dos efeitos no volume de negócio e no contacto com os clientes, nas dificuldades na cobrança de prémios ou frações de prémios, nos constrangimentos na subscrição e participação de sinistros, na morosidade na gestão de processos, no aumento do número de pedidos de informação e no ajustamento e desenvolvimento de novos processos comerciais com vista à simplificação da venda à distância e à adaptação de produtos de seguro;
- ao nível dos **fundos de pensões**, através da análise dos impactos nas contribuições programadas dos associados e participantes, nos reembolsos antecipados resultantes de contribuições dos participantes, nos pagamentos de benefícios, e em particular nos motivados por morte devido à infeção da COVID-19, nas reclamações, na variação do valor das unidades de participação dos fundos abertos, nas transferências de adesões individuais a fundos abertos PPR e nos procedimentos adotados pelas entidades **gestoras**.

É igualmente relevante reforçar a monitorização da atuação dos operadores ao nível da adequação e implementação da **política de conceção e aprovação de produtos** (*product oversight and governance*), designadamente quanto à avaliação proporcional à natureza, dimensão e complexidade:

- das alterações nos perfis de risco dos produtos cujas características e mercados-alvo foram mais impactados pela crise associada à COVID-19, incluindo questões sobre o justo tratamento dos consumidores;
- dos processos de conceção e aprovação dos produtos, designadamente se estes se encontram efetivamente centrados nas necessidades dos consumidores e na disponibilização de produtos que, ao longo do ciclo de vida do produto, oferecem valor para o consumidor do mercado-alvo (*value for money*); e,
- da forma como as exclusões foram tratadas durante a pandemia, incluindo a avaliação do risco custo-benefício para o consumidor.

Ao nível do **seguro de saúde**, pretende-se continuar o trabalho de consolidação de contributos e de estabelecimento da perspetiva da supervisão no que toca às opções regulatórias a adotar no que respeita ao atual modelo dos seguros de saúde. As iniciativas a ponderar pela ASF enquadram-se numa estratégia que não se esgota na supervisão, de um ponto de vista estrito, mas que se estende também à comunicação e regulação.

No que respeita à **base de dados de matrículas automóveis**, espera-se que em 2022 se consiga concluir o trabalho já iniciado, com o intuito de, por um lado, torná-la mais fidedigna, e por outro lado, dar cumprimento às recentes alterações legislativas no código da estrada, designadamente quanto à apresentação digital do certificado internacional de seguro através da app Id.Gov, gerida pela AMA- Agência para a Modernização Administrativa. Porém, trata-se de um processo que envolve muitas entidades e ao qual necessariamente tem de ser dada atenção detalhada a cada fase, para que seja efetivado o desiderato final de acesso pelas entidades policiais, a todo o momento, a informação atualizada e fidedigna.

Tendo em consideração a relevância, no âmbito da **poupança de longo prazo**, dos seguros e dos fundos de pensões que constituem planos de poupança, nomeadamente PPR, entende a ASF proceder a um **reforço do acompanhamento e da supervisão** no que diz respeito à informação a prestar, ao consumidor, pelas empresas de seguros e pelas sociedades gestoras de fundos de pensões relativamente àqueles produtos, designadamente no que diz respeito ao desempenho financeiro e aos custos associados à sua gestão, assegurando condições que permitam a sua efetiva comparabilidade e um melhor acesso a tal informação por parte dos interessados.

O **novo RJFP** justifica um **reforço da monitorização** da sua aplicação pelas entidades gestoras de fundos de pensões, principalmente no que diz respeito à política de conceção e aprovação de fundos de pensões abertos de adesão individual, ao tratamento dos associados, contribuintes, participantes e beneficiários, à gestão de reclamações, e à prestação de informação aos participantes e beneficiários e às comissões de acompanhamento, tendo em consideração, neste aspeto, o maior nível de exigência em termos de conteúdo e de prazos.

Ao nível do **processo de supervisão** - que se pretende prospetivo, baseado nos riscos e proporcional -, importa prosseguir a sua adaptação contínua aos desafios atuais e futuros, em linha com as melhores práticas internacionais.

A esse respeito, há a destacar a adaptação do **sistema de avaliação de riscos** ao ciclo de vida do produto e o recurso a soluções tecnológicas inovadoras e eficientes para uma supervisão mais eficaz, flexível e ágil (*SupTech*), incluindo também no que ao sistema de avaliação de riscos diz respeito.

Há ainda a acrescentar os desafios colocados pela digitalização da economia e da sociedade, pelo aumento da exposição aos riscos cibernéticos, pelo compromisso de financiamento sustentável (*sustainable finance*), pelo *protection gap*, incluindo nesse âmbito soluções partilhadas para fazer face aos riscos de *insurability* e *affordability*¹², e pelas alterações legais em curso, como a revisão da diretiva do seguro automóvel.

¹² Respetivamente, o risco que a cobertura de seguro não esteja disponível e o risco de que a mesma tenha um custo in comportável para o tomador.

Neste contexto, merece destaque ao nível do processo de supervisão comportamental:

- a avaliação, mais intensa e sistemática, dos desenvolvimentos digitais nas áreas da subscrição, da gestão de sinistros e da gestão de reclamações¹³;
- a verificação da implementação dos requisitos de divulgação relativos ao financiamento sustentável;
- a identificação e procura de soluções ou de ações de mitigação das situações de *protection gap*, incluindo as alterações climáticas/desastres naturais, a segurança na velhice (doença e rendimento), os riscos pandémicos e os riscos cibernéticos;
- a implementação do processo de supervisão do PEPP; e,
- a antecipação dos impactos das alterações legislativas à diretiva do seguro automóvel, como, por exemplo, a simplificação do sistema de supervisão do cumprimento dos prazos de regularização de sinistros e as soluções para a cobertura dos riscos associados à micromobilidade.

Sup. Comportamental Seguros e Fundos de Pensões

- Reforçar a supervisão do sistema de governação das entidades supervisionadas;
- Monitorizar os impactos da crise originada pela COVID-19, incluindo a adequação dos produtos;
- Dar seguimento às iniciativas no contexto do seguro de saúde e da base de dados de matrículas automóveis;
- Reforçar a qualidade da informação prestada no âmbito dos seguros e dos fundos de pensões que constituem planos de poupança;
- Reforçar a supervisão dos fundos de pensões;
- Adaptar continuamente o processo de supervisão, compreendendo novos riscos e modelos de negócio.

Na vertente da **mediação** as recentes **alterações legislativas e normativas** induziram um conjunto de inovações e mudanças não só no acesso como também no exercício da atividade de distribuição de seguros e resseguros, lançando novos desafios aos operadores em termos de desenvolvimento e implementação de um conjunto de medidas e procedimentos.

¹³ Em articulação com a supervisão da mediação (em sede de distribuição).

Tal veio a induzir, igualmente no supervisor, um esforço suplementar na verificação da consolidação das melhores práticas de mercado, por forma a sair reforçada a proteção dos tomadores de seguros, segurados e beneficiários.

Adicionalmente, o fortalecimento da utilização de **novas metodologias de análise transversal e agregada** do setor da mediação de seguros e resseguros, bem como o aproveitamento, em sede de supervisão, da informação resultante dos novos reportes a fornecer pelos operadores, constituirão estimulantes desafios para a área da supervisão da mediação.

Por outro lado, as **novas realidades tecnológicas e digitais** acionam não só novos produtos ou serviços como também modelos alternativos de distribuição de seguros.

Tais factos forçam a que seja extremamente importante a compreensão destes fenómenos emergentes e a sua categorização, tornando-se essencial para a ASF avaliar em que medida e de que modo estas novas formas de distribuição são atrativas para os consumidores e quais os respetivos contornos e limites envolvidos.

Sob o ponto de vista da **monitorização da publicidade** deve sublinhar-se o aumento da utilização de plataformas digitais para a difusão de mensagens publicitárias, por parte dos produtores de seguros e respetivas redes de distribuição, procurando estimular e ampliar as relações comerciais.

Estas novas formas de comunicação comercial são muito intensas, atuando normalmente ao nível da imagem em movimento associada ao som e recorrendo, para penetrarem junto dos consumidores, a SMS, *e-mails*, sítios da Internet, motores de busca, redes sociais, entre outros, de forma fortemente personalizada face às características de cada consumidor específico e com um carácter altamente autónomo. Muito do sucesso destas abordagens vem da sua capacidade de absorção das tendências culturais, sociais e comportamentais da sociedade, explorando as preferências e necessidades do consumidor.

A monitorização da publicidade terá forçosamente de ser alargada e adaptada a estas novas abordagens, muitas vezes disruptivas e recorrendo aos canais alternativos já mencionados de divulgação e transmissão de produtos, serviços ou marcas.

Supervisão Comportamental de Distribuição

- Adaptar o modelo de supervisão face à nova realidade legislativa e normativa;
- Reforçar a avaliação e supervisão de novos modelos de distribuição;
- Alargar a monitorização da publicidade.

Vertente sancionatória

Tendo como uma das suas prioridades a **recapitação da atividade contraordenacional**, a ASF procurará assegurar, de forma tão célere e eficaz quanto possível, o tratamento sancionatório adequado para as infrações detetadas, procurando melhorar o funcionamento dos supervisionados e criar confiança dos consumidores no setor segurador e no setor dos fundos de pensões. Para o efeito, continuará a recuperar as pendências, dando especial destaque aos ilícitos mais gravosos.

De igual forma, na área de **prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo** (BCFT), a ASF continuará a aperfeiçoar as regras e os procedimentos instituídos para a prevenção do BCFT e instaurará os processos de contraordenação que se impõe sempre que verifique o incumprimento, pelas entidades por si supervisionadas, das normas legalmente estabelecidas para combater o BCFT.

Vertente Sancionatória

- Recapitar a atividade contraordenacional com eficácia e celeridade;
- Aperfeiçoar as regras e procedimentos instituídos para a prevenção do BCFT.

Cooperação Institucional

No domínio da cooperação institucional a **nível nacional**, a ASF manterá, ao abrigo das respetivas atribuições e competências estatutárias, a interação estabelecida com diferentes entidades nacionais com relevância para a prossecução das suas atribuições, em especial com as autoridades de supervisão do setor financeiro, mas também com outras entidades reguladoras nacionais nas matérias referentes ao exercício de funções e nos assuntos de interesse comum, prosseguindo também o exercício de funções de apoio técnico e de consulta à Assembleia da República e ao Governo.

Destaca-se a participação ativa da ASF no **CNSF**, que exerce funções de coordenação entre as três autoridades de supervisão do sistema financeiro e assume funções consultivas no contexto da definição e execução da política macroprudencial para o sistema financeiro nacional.

No plano do exercício de **funções de coordenação pelo CNSF**, ressaltam os trabalhos e atividades de âmbito regulatório, designadamente nos processos de transposição para o ordenamento jurídico nacional ou de operacionalização a nível nacional de instrumentos jurídicos da UE em

matérias de interesse transversal ao setor financeiro, a articulação entre as áreas de supervisão dos três membros do CNSF, a partilha de iniciativas desenvolvidas e a desenvolver no âmbito da aplicação da inovação tecnológica ao sistema financeiro e da sustentabilidade e financiamento sustentável pelas três autoridades de supervisão, a implementação do Plano Nacional de Formação Financeira (PNFF) e o desempenho pelo CNSF do papel de entidade dinamizadora e coordenadora de iniciativas e de projetos de outras entidades no âmbito da literacia financeira.

No plano do exercício de **funções consultivas**, continuará a distinguir-se a análise de propostas concretas de política macroprudencial com o objetivo, nomeadamente, de mitigar ou reduzir os riscos sistémicos, com vista a reforçar a estabilidade do sistema financeiro, ao abrigo das funções consultivas do CNSF ao BdP na sua qualidade de autoridade macroprudencial nacional, a análise dos riscos para a estabilidade financeira relativos ao enquadramento macroeconómico e financeiro, ao mercado de instrumentos financeiros, ao setor bancário e ao setor segurador, antevendo-se que em 2022 continuará a incluir os riscos relacionados com as consequências da pandemia da COVID-19.

A **nível europeu**, a ASF continuará a assegurar, a pedido do Governo e mediante a afetação dos recursos disponíveis, a representação do Estado ou o apoio técnico em processos de negociação de iniciativas legislativas que sejam relevantes para a atividade seguradora e resseguradora, de fundos de pensões e de distribuição de seguros.

Para além da proposta de revisão da Diretiva Solvência II e dos pacotes legislativos referentes à sustentabilidade no setor dos serviços financeiros e às finanças digitais, poderão ainda surgir outras iniciativas que exijam o contributo da ASF, decorrentes da aprovação do programa de trabalhos da Comissão para 2022 e da consequente definição de prioridades anuais específicas.

Em 2022 continuarão também a ser prosseguidos os processos de avaliação da equivalência do **regime de sigilo profissional de países terceiros** e da **negociação de protocolos bilaterais de cooperação**, de acordo com a hierarquia firmada com base na necessidade de dispor de base para a troca regular de informações confidenciais com vista ao cabal exercício das competências de supervisão da ASF, decorrente da aplicação da Metodologia aprovada sobre esta matéria.

No **contexto internacional**, a ASF pretende manter o seu empenho no acompanhamento dos trabalhos de organismos internacionais cujo âmbito de atuação tem especial relevo para as suas atribuições e competências.

Neste particular, assumem especial relevância as iniciativas da **EIOPA**, não só pela sua relevância para os setores regulados e supervisionados pela ASF, mas também pelo crescente número de recursos afetos àquele acompanhamento.

Para o ano 2022, é expectável um reforço das iniciativas em matéria de finanças sustentáveis e de digitalização, relativamente aos quais está prevista a preparação de regulamentação, no quadro das estratégias da Comissão Europeia relativamente a estes tópicos. Está ainda planeada a realização de um *stress test* ao setor das IORP e o reforço do quadro de supervisão comportamental em benefício dos consumidores, mas é também expectável que a publicação da proposta legislativa da Comissão Europeia para a revisão do regime Solvência II desencadeie um conjunto de iniciativas com vista à revisão do Regulamento Delegado, nas Normas Técnicas de Implementação (ITS) e de Orientações da EIOPA.

No caso do **ESRB**, é previsível que se mantenha a crescente incorporação de matérias relacionadas com o setor segurador no quadro das atividades deste Comité, dado o papel deste setor num quadro de estabilidade financeira.

Relativamente às iniciativas da **IAIS**, deverão manter-se as atividades de implementação do *Holistic Framework for Systemic Risk in the Insurance Sector*, no quadro macroprudencial, enquanto prosseguem os trabalhos de implementação do *Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups* (ComFrame) e dos *Insurance Capital Standards* (ICS).

Em relação à **OCDE**, a participação da ASF continuará a incidir sobre os aspetos relacionados com a área das pensões privadas, a literacia financeira e a produção de estatísticas setoriais.

Ainda em 2022, a ASF manterá o seu envolvimento em todos os trabalhos da Associação de Supervisores de Seguros Lusófonos (**ASEL**), participando ativamente como membro fundador desta organização e promovendo ações de interesse inequívoco para os supervisores associados, designadamente, através da apresentação de estudos de impacto significativo para o setor segurador e o setor dos fundos de pensões nacionais e de um boletim anual sobre a atividade seguradora e de fundos de pensões da ASEL.

Ao nível bilateral prevê-se, de igual forma, a promoção de ações de formação profissional com os **países de língua oficial portuguesa**, ao abrigo dos protocolos de cooperação e assistência técnica que a ASF mantém com as autoridades de supervisão do setor destas jurisdições. Ainda neste contexto, está prevista a **revisão dos protocolos** atualmente em vigor, ao abrigo de requisitos legais específicos, por forma a permitir a troca de informações confidenciais entre autoridades de supervisão do setor.

Cooperação Institucional Nacional

- Prestar apoio técnico e de consulta à Assembleia da República e ao Governo;
- Participar ativamente no CNSF;
- Transpor para o ordenamento jurídico nacional ou operacionalizar a nível nacional os instrumentos jurídicos da UE em matérias de interesse transversal ao setor financeiro;
- Cooperar para a articulação entre as áreas de supervisão dos três membros do CNSF através da partilha de iniciativas (desenvolvidas e a desenvolver) no âmbito da aplicação da inovação tecnológica ao sistema financeiro e da sustentabilidade e financiamento sustentável pelas três autoridades de supervisão;
- Contribuir para a implementação do PNFF e o desempenho pelo CNSF do papel de entidade dinamizadora e coordenadora de iniciativas e de projetos de outras entidades no âmbito da literacia financeira;
- Analisar propostas concretas de política macroprudencial com o objetivo, nomeadamente, de mitigar ou reduzir os riscos sistémicos, com vista a reforçar a estabilidade do sistema financeiro.

Cooperação Institucional Internacional

- Rever protocolos;
- Reforçar a cooperação institucional a nível internacional:
 - EIOPA:
 - Reforçar as iniciativas em matéria de finanças sustentáveis e de digitalização;
 - Realizar um *stress test* ao setor das IORP;
 - Reforçar o quadro de supervisão comportamental em benefício dos consumidores.
 - ESRB
 - Manter a crescente incorporação de matérias relacionadas com o setor segurador.
 - IAIS
 - Manter as atividades de implementação do *Holistic Framework for Systemic Risk in the Insurance Sector*, no quadro macroprudencial;
 - Prosseguir os trabalhos de implementação do *Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups* (ComFrame) e dos *Insurance Capital Standards* (ICS).
 - OCDE
 - Participar nos temas relativos à área das pensões privadas, à literacia financeira e à produção de estatísticas setoriais.
 - ASEL
 - Promover ações de interesse inequívoco para os supervisores associados;
 - Apresentar estudos de impacto significativo para o setor segurador e o setor dos fundos de pensões nacionais;
 - Divulgar um boletim anual sobre a atividade seguradora e de fundos de pensões da ASEL.

Recursos e Competências

A ASF entende que para cumprir a sua missão e atribuições de regulação e supervisão, em pleno, tem de estar munida das competências, soluções e recursos adequados. Com efeito, irá prosseguir a estratégia definida desenvolvendo uma política reorganização interna que vise responder aos novos desafios, quer internos, quer externos, como forma de reforçar o seu papel na economia e na sociedade civil, em particular junto do consumidor de seguros e/ou de fundos de pensões.

O reforço da eficácia e eficiência dos **processos de governação, de gestão de risco e de controlo interno** são, por isso, uma prioridade¹⁴. As ações a desenvolver serão integradas entre as várias áreas de atuação da ASF e orientadas para a promoção da divulgação transversal da informação assente em princípios de transparência alinhados com os seus valores.

Como forma de alavancar a estratégia definida, serão desenvolvidas ações consertadas com as várias áreas de atuação da Autoridade que visem o **desenvolvimento organizacional**, quer pelo reforço da capacidade de análise da informação de forma integrada, quer pelo reforço de mecanismos e procedimentos de boa gestão interna.

No **modelo de governo** da Autoridade será relevante a adoção das melhores práticas e a aquisição/adaptação de ferramentas que permitam garantir a proteção dos dados pessoais e a segurança da informação.

Na **proteção dos dados pessoais** a adoção das melhores práticas e a aquisição/adaptação de ferramentas para garantir a proteção dos pessoais na relação com os titulares (seja o cumprimento ou o exercício de um direito ou perante uma violação de dados), na relação com subcontratantes ou nos processos internos, permitirão identificar e monitorizar as atividades de tratamento de dados existentes e avaliar o respetivo risco.

Na vertente da **segurança da informação**, a aplicação de uma nova *framework* de avaliação e conformidade irá dotar a ASF de maior capacidade de suporte à tecnologia, uma resposta mais eficaz perante os diversos riscos que correm sobre os ativos, onde se inclui a proteção de dados e a cibersegurança, bem como um modelo de governo que garanta conformidade e monitorização permanentes.

Destaca-se também a função de **auditoria interna** que irá prosseguir com a sua atividade de avaliação e consultoria, de uma forma proactiva, identificando potenciais riscos e delineando propostas e recomendações para os mitigar.

¹⁴ Destaca-se, a este título, o trabalho já desenvolvido nos últimos anos com a criação de estruturas de gestão interna, nomeadamente, Comissão Especializada para a Supervisão, Comité de Mercado, Comité de Investimentos, Comissão para assuntos EIOPA e ESRB, Comité de Coordenação da Prevenção de Branqueamento de Capitais e do Financiamento ao Terrorismo, Comité de Coordenação da Prevenção de Riscos de Corrupção, Comissão Editorial e Comité de Coordenação dos Sites.

Na perspetiva do cumprimento integral das suas funções, o mais eficaz e eficientemente possível, a Autoridade procura de forma contínua e sustentada **otimizar os recursos** disponíveis, sejam eles humanos, tecnológicos ou ao nível da própria infraestrutura e gestão corrente.

Um dos pilares essenciais da ASF reside na competência, no profissionalismo e no sentido de responsabilidade dos seus **recursos humanos**. A este nível a Autoridade pretende continuar a apostar na captação e retenção de talento, na sua formação e qualificação. Há novas competências que são necessárias, face aos novos desafios e realidades emergentes, ao novo modelo integrado de supervisão e ao reforço da capacidade de resposta das áreas de meios, que colocam maior exigência na gestão da formação.

A ASF irá continuar com o seu compromisso para com o **desenvolvimento sustentável** nomeadamente, através de uma administração racional e cuidada dos meios e recursos disponíveis, com foco na melhoria contínua e com a implementação de um programa de medidas específicas, quantitativas e/ou qualitativas, que potenciem o alcance de novos limites de eficiência. A este nível podemos destacar as oportunidades relacionadas com os consumos energéticos dos edifícios e eventualmente a produção de energia (painéis fotovoltaicos), a componente de carros elétricos na frota automóvel e, inevitavelmente, uma poupança significativa com deslocações e reuniões de trabalho (decorrente de *lessons learned* no período pandémico). O trabalho conjunto com fornecedores, por via de aquisições ou desenvolvimento de projetos, com o mesmo compromisso, também será uma realidade a privilegiar.

Neste quadro de preocupações insere-se a implementação em curso de um Programa de Modernização da Qualidade da Despesa que visa a adoção de políticas de aquisição de bens e serviços de apoio ao funcionamento que racionalize esta função, melhore a qualidade dos consumos e o binómio custos/benefícios.

Na vertente das **tecnologias** e dos **sistemas de informação** é inevitável destacar, para o ano de 2022, os impactos que já se farão sentir do Programa de Modernização Digital ASF/SAMA¹⁵ com um enorme potencial de ganhos não só a nível externo (supervisão e regulação), mas também a nível interno (gestão interna dos processos) que se traduzirá em benefícios para todos os *stakeholders*. Com efeito, as apostas na digitalização de processos, a gestão documental integral, o desenvolvimento, integração e robotização de processos manuais começarão a produzir os seus efeitos e a libertar recursos para atividades de maior valor acrescentado. Por outro lado, a aposta na entrega, exploração e integração de informação também se fará sentir, primeiro na supervisão comportamental e mais tarde na supervisão prudencial, sem perder o foco no modelo integrado baseado na análise de risco dos operadores.

15 Um maior detalhe sobre este tema pode ser consultado no Anexo I – Programa de Modernização Digital ASF/SAMA.

Sob o ponto de vista **comunicacional** há também objetivos claros, quer a nível interno, quer externo. A relação e partilha entre as diversas áreas de atuação da ASF é para continuar a fomentar e prosseguir através da realização de iniciativas direcionadas que promovam a partilha de informação e de conhecimento organizacional, apostando na melhoria contínua dos **canais e das ferramentas de comunicação** e na divulgação dos valores referenciais da cultura da ASF. No plano externo, as prioridades de atuação passam pelo apoio à **divulgação de conteúdos** de qualidade, ajustados aos diferentes interlocutores, em especial os consumidores de seguros e de fundos de pensões, utilizando para o efeito instrumentos de comunicação adequados. Desta forma, a ASF irá divulgar informação que permita melhorar o nível de conhecimentos da população disponibilizando, no formato e linguagem adequados a cada público-alvo, a informação relevante. A este propósito destaca-se a **renovação dos portais** existentes (*sites* institucionais da ASF, FAT, FGA e PdC) e a **criação do Portal da Estatística** que pretende disponibilizar a diversos públicos-alvo um conjunto de dados estatísticos que, através de funcionalidades de exploração interativas, permitirá satisfazer as necessidades dos diferentes utilizadores.

O foco na proteção do consumidor e na estabilidade do sistema financeiro continuam como objetivos basilares na política de comunicação desenvolvida pela Autoridade. É objetivo da ASF colocar todos os seus meios ao dispor desses objetivos, através da divulgação e massificação das mensagens e da informação pertinente junto do cidadão/consumidor e do mercado.

A diversificação de temas, bem como a generalização de plataformas de divulgação, aumenta a concorrência e a competição por espaço mediático, pelo que o trabalho desenvolvido deve conseguir reter a atenção e o cuidado por parte da comunidade jornalística.

Com efeito, o papel da **Assessoria de Imprensa** assume um cariz relevante com o reforço e consolidação das relações com a comunicação social de forma a intensificar a promoção dos temas relacionados com a atividade seguradora e de fundos de pensões na agenda mediática e, no fim, junto da opinião pública.

Recursos e Competências

- Reforçar a eficácia e eficiência dos processos de governação, de gestão de risco e de controlo interno (desenvolvimento organizacional, proteção de dados, segurança da informação e auditoria interna);
- Valorizar os recursos humanos com enfoque na qualidade da formação (novas competências que deem resposta a novos desafios);
- Otimizar os recursos disponíveis numa perspetiva de desenvolvimento sustentável;
- Impulsionar o desenvolvimento em sistemas de informação (Programa de Modernização Digital ASF/SAMA);
- Continuar a fomentar e prosseguir com a política de comunicação interna (partilha de informação e desenvolvimento da cultura organizacional) e externa (novos canais de comunicação, renovação de portais existentes e criação do Portal da Estatística, assessoria de imprensa).

Plano Financeiro Orçamental

A proposta orçamental para 2022 respeita o equilíbrio orçamental e a estratégia definida à luz do cumprimento da missão da ASF na regulação e supervisão do setor segurador e do setor dos fundos de pensões.

O orçamento apresentado reflete as necessidades financeiras que resultarão da atividade da ASF, a realizar em 2022, na prossecução dos objetivos explicitados no presente Plano de Atividades.

De ressaltar que sob o ponto de vista da receita a ASF considerou na sua projeção um cenário moderado em que estão refletidas as perspectivas de crescimento apresentadas pelo Ministério das Finanças.

Por outro lado, deve ainda referir-se que a despesa foi calibrada atendendo à cenarização da receita.

Análise Qualitativa ao Orçamento 2022

A ASF tem-se deparado nos últimos anos com dois efeitos que se traduzem em maiores volumes de despesa sem com isso haver um ajustamento na receita. Esta descompensação é cada vez mais visível e compromete a prossecução dos planos e estratégias desejáveis para esta Autoridade.

A título de exemplo, identificam-se, na figura *infra*, o conjunto de responsabilidades e competências que foram cometidas à ASF nos últimos anos e que conseqüentemente implicaram uma maior necessidade de recursos (humanos, ao nível de número e competências, infraestrutura física, desenvolvimentos tecnológicos, metodologias e abordagens de trabalho, etc.).

Acréscimo de responsabilidades e competências da ASF

- Criação do Sistema Europeu de Supervisão Financeira (EIOPA e ESRB) – 2011
- Regime Solvência II (fase preparatória) – 2014
- Regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR) – 2016
- Regime Solvência II (entrada em vigor) – 2016
- Reforço da supervisão em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo – 2017
- Regime transitório aplicável às associações mutualistas – 2018
- Regime jurídico dos pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros – 2018
- Reversão de competências da CMVM para a ASF em matéria de seguros ligados a fundos de investimento e adesões individuais a fundos de pensões abertos – 2018
- Regime jurídico da distribuição de seguros e de resseguros (RJDSR) – 2019
- Regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões (RJFP) – 2020
- Regime relativo ao PEPP - Produto Individual de Reforma Pan-Europeu – 2022
- Reforço da participação no Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF)
- Reforço da participação no Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF)

Figura 8

O número de recursos humanos não acompanhou este acréscimo de competências, embora já seja notório o esforço do atual Conselho de Administração em mitigar este desfasamento e repor as perdas significativas verificadas durante anos consecutivos.

Evolução do número de recursos humanos

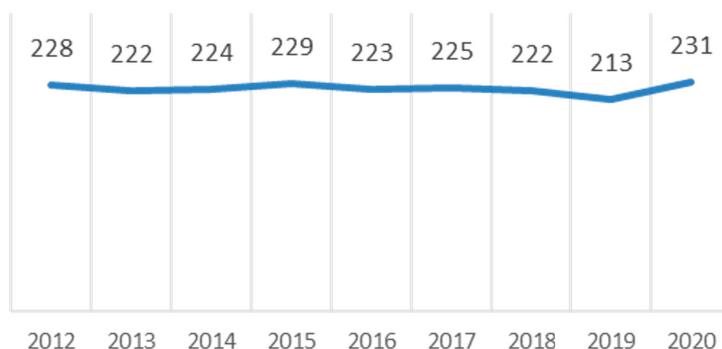


Figura 9

Adicionalmente, no domínio das suas atribuições, a ASF participa no Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF), integrando, designadamente, o ESRB e a EIOPA.

Não obstante a colaboração com outros organismos internacionais – tais como a IAIS e a OCDE –, é o envolvimento nos trabalhos da EIOPA que consome mais recursos, quer humanos, quer financeiros.

Se, por um lado, é inegável a importância do acompanhamento destes trabalhos para a atividade da ASF, especialmente em matéria de regulação e supervisão da atividade seguradora e resseguradora, de fundos de pensões e de mediação de seguros e de estabilidade financeira, por outro lado, o crescente envolvimento que é requerido acarreta desafios que não podem ser descurados.

Com efeito, nos últimos anos tem-se vindo a observar um crescimento material no valor do orçamento da EIOPA. Considerando que a quota que a ASF paga anualmente à EIOPA é proporcional àquele orçamento, o impacto nas contas da ASF é cada vez mais significativo. Este crescimento é justificado pela EIOPA, e corroborado por outras instituições europeias (incluindo o Parlamento Europeu), com a necessidade de reforçar os respetivos quadros, tanto em número como em termos de formação específica, para fazer face às responsabilidades acrescidas das autoridades europeias de supervisão, em especial na sequência da revisão dos respetivos Regulamentos, e aos desafios que se colocam aos setores supervisionados.

Assim, além das questões orçamentais, a ASF tem vindo (e continuará) a enfrentar o desafio de acompanhar e participar nos trabalhos da EIOPA, quer através da integração nos grupos de trabalho que vão sendo criados, quer por via do alargamento do âmbito dos mesmos, com a incorporação de matérias para as quais são necessárias competências específicas em domínios especializados (por exemplo, finanças sustentáveis e cibersegurança). O acompanhamento e a participação ativa da ASF irão, conseqüentemente, requerer o reforço do número de recursos humanos dedicados e a respetiva formação.

Paralelamente, há também a assinalar as necessidades prementes ao nível dos investimentos em novas tecnologias, por força do aumento das responsabilidades e competências referidas, mas também pela necessidade de investir no modelo operativo da supervisão e da gestão interna de meios para lhes dar resposta. Na realidade tais investimentos acabam por ser protelados e desfasados temporalmente por limitações de enquadramento legal da execução da despesa e do nível de receita disponível (atendendo ao modelo em vigor).

A ASF continua a necessitar de reforçar as suas competências, o que também passa por novos recrutamentos. Não obstante, em virtude das restrições orçamentais do lado da receita e do lado da despesa, o processo de recrutamento será abrandado, estando em estudo soluções para ultrapassar estes constrangimentos e dotar efetivamente a ASF com os recursos necessários.

Análise Quantitativa ao Orçamento 2022

I. Receitas

As fontes de receita da ASF estão estabelecidas nos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro, sendo de forma maioritária constituídas pelo montante de taxas pagas pelas entidades sujeitas a supervisão. Refira-se que, no caso das empresas de seguros supervisionadas pela ASF, esta taxa — que constitui a fonte de receita mais significativa da ASF — incide sobre a totalidade da receita processada, líquida de estornos e anulações. Realça-se, ainda, que constituem receitas da ASF outros rendimentos e receitas, igualmente definidas nos seus Estatutos.

A ASF não se financia com verbas provenientes de transferências do Orçamento de Estado e assegura a sua independência com recurso apenas a receitas próprias.

Para 2022, a ASF prevê um aumento na receita corrente comparativamente ao orçamento de 2021 na ordem dos 3% estimando-se cerca de 28,6 milhões de euros conforme detalhe *infra*.

Receita 2021 e 2022

(milhares de euros)

Capítulo	Designação	Orçamento 2021	Orçamento 2022
Receitas Correntes			
04	Taxas, multas e outras penalidades	17 007	19 341
05	Rendimentos da propriedade	160	160
06	Transferências correntes - SAMA	575	497
07	Venda de bens e serviços correntes	10 130	8 603
15	Reposições não abatidas aos pagamentos	20	20
Sub-total de Receitas Correntes		27 892	28 621
Receitas de Capital			
09	Venda de bens de investimento	1	-
11	Ativos financeiros	10 000	-
16	Saldo da gerência anterior	6 903	21 854
Sub-total de Receitas de Capital		16 904	21 854
Total Receitas		44 796	50 474

Quadro 1

A rubrica 'Taxas, multas e outras penalidades' representa 68% do total da receita corrente e diz respeito, essencialmente, às taxas cobradas no âmbito da sua atividade de supervisão aos diversos operadores (empresas de seguros ou de resseguros, fundos de pensões e mediadores de seguros ou de resseguros).

A rubrica 'Venda de bens e serviços correntes' reflete as receitas provenientes das comissões de gestão cobradas ao FAT e FGA no âmbito dos recursos humanos, logísticos, tecnológicos e capacidade de gestão e conhecimento que a ASF disponibiliza aos mesmos¹⁶.

¹⁶ Sobre este assunto remete-se para as Notas Técnicas (Quadro legal da cobrança das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob sua responsabilidade e Metodologia utilizada no cálculo das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob sua responsabilidade), constantes deste Plano de Atividades.

II. Despesas

O orçamento anual da ASF é elaborado numa ótica de equilíbrio, entre receitas e despesas da atividade corrente, tendo como objetivos principais o cumprimento integral das suas funções, o mais eficaz e eficientemente possível procurando a otimização dos recursos disponíveis. No quadro *infra*, são apresentadas de forma sintetizada as principais componentes da despesa que integram a proposta de orçamento para 2022.

Despesa 2021 e 2022

(milhares de euros)

Agrupamento	Designação	Orçamento 2021	Orçamento 2022
Despesas Correntes			
1	Despesas com pessoal	16 641	17 978
2	Aquisições de bens e serviços	7 199	6 487
4	Transferências correntes	2 443	2 822
6	Outras despesas correntes	70	70
Sub-total de Despesas Correntes		26 353	27 357
Despesas de Capital			
7	Aquisições de bens de capital	1 240	1 150
9	Ativos financeiros	2 000	20 300
Sub-total de Despesas de Capital		3 240	21 450
Total Despesas		29 593	48 806

Quadro 2

A rubrica 'Despesas com pessoal' é a mais significativa e reflete o objetivo de salvaguarda dos recursos humanos, não apenas em número, mas também em termos de perfil adequado aos novos desafios.

Na dotação de 'Aquisições de bens e serviços' destacam-se as despesas previstas no âmbito do Programa de Modernização Digital ASF/SAMA¹⁷ (0,8 milhões de euros). Estão contempladas neste âmbito as despesas das candidaturas já apresentadas (SAMA 1 e SAMA 2, pelo valor das despesas a incorrer independentemente da sua fonte de financiamento).

¹⁷ Um maior detalhe sobre este tema pode ser consultado no Anexo I – Programa de Modernização Digital ASF/SAMA.

Aquisições de bens e serviços 2021 e 2022

(milhares de euros)

Designação	Orçamento 2021	Orçamento 2022
Aquisições de bens	324	309
Aquisições de serviços SAMA	1177	818
Outras aquisições de serviços	5 698	5 360
Aquisições de serviços	6 875	6 178
Total Aquisições de bens e serviços	7 199	6 487

Quadro 3

Na rubrica 'Transferências Correntes' o aumento é essencialmente explicado pelo maior volume de quotas a organismos internacionais, nomeadamente à EIOPA, cujo crescimento tem sido significativo nos últimos anos¹⁸, e pelo volume de pagamentos à Autoridade da Concorrência conforme artigo 35.º do DL 125/2014, de 18 de agosto.

Nas receitas de capital há a destacar a rubrica de 'Ativos financeiros' pela sua materialidade. As projeções para 2022 refletem os investimentos em ativos financeiros, essencialmente Certificados Especiais de Dívida de Médio Prazo (CEDIMs) e Obrigações do Tesouro (OTs), decorrentes da aplicação do saldo de gerência previsto do ano anterior.

¹⁸ A quotização em 2021 é de 741 431€, mas a verba a pagar em 2022 já foi comunicada e é de 771 099€.

Anexo I – Programa de Modernização Digital ASF/SAMA

O programa de “**Supervisão Integrada Digital da ASF**” (SAMA 1) pretende melhorar a atuação da ASF através do desenvolvimento de um novo processo de supervisão, que integre a atuação das suas áreas funcionais e processos e que seja suportado por novas tecnologias digitais que permitam aumentar a sua *performance* e qualidade.

Como principais objetivos de desenvolvimento, destacam-se as seguintes iniciativas:

- Desenvolvimento de ferramentas de suporte à gestão da informação, potenciando as atividades de consulta, transformação e visualização da informação, garantindo a disponibilidade, convergência e partilha com os sistemas existentes;
- Agilização e simplificação dos processos internos;
- Melhoria do sistema de tratamento de reclamações e esclarecimentos no sentido de garantir a qualidade e satisfação dos serviços prestados e possibilitar a identificação de grupos de consumidores mais vulneráveis;
- Otimização e automatização dos processos de recolha, tratamento, integração e exploração de dados, com a criação de rotinas e ciclos de supervisão mais curtos e proactivos;
- Desenvolvimento de ferramentas que assegurem capacidade analítica de avaliação e monitorização dos riscos, para apoio às atividades de supervisão;
- Definição de uma arquitetura de sistemas de informação de suporte e a renovação dos sistemas aplicativos.

O programa “**Modernização e Capacitação Digital da ASF**” (SAMA 2) pretende colmatar algumas das lacunas conhecidas, através da identificação e gestão dos principais riscos a que a Autoridade está exposta, da definição de processos mais eficientes, da monitorização de indicadores de desempenho alinhados com os planos de atividades e com as linhas de orientação estratégica da ASF, bem como da modernização dos canais internos e externos da mesma.

Neste contexto, este programa assenta nos seguintes quatro eixos:

- Gestão da Transformação Digital da ASF, no sentido de assegurar a adoção das melhores práticas na gestão do projeto, em termos do âmbito, tempo e acompanhamento das várias iniciativas, internas e externas;
- Digitalização Interna e Integração de Processos, com o intuito de potenciar a capacitação das áreas funcionais e dos respetivos Colaboradores, através da transformação digital, com vista ao incremento da eficiência e qualidade interna, incluindo a redução dos fluxos de papel e a integração transversal dos processos de gestão interna;
- Gestão de Risco, Segurança da Informação e Proteção de Dados, que tem como objetivo identificar os principais riscos da atividade da ASF, com especial enfoque nos riscos associados à segurança da informação. Para o efeito, pretende-se desenvolver um Sistema de Gestão de Segurança da Informação (SGSI), com a adoção de *frameworks* de gestão de risco e incremento dos níveis de segurança;
- Modernização dos Canais de Comunicação, quer internos, quer externos, designadamente através da criação do Portal da Estatística, da reformulação da Intranet da ASF e do respetivo *website*.

Orçamento plurianual SAMA

	Unidade: 10 ³ €			
	2020 (*)	2021	2022	2023
SAMA1 (**)	0	225	428	347
SAMA 2 (**)	62	290	445	203
TOTAL	62	515	873	550

(*) Em 2020 foram pagas despesas relativas ao SAMA. Contudo, tal despesa foi totalmente paga com recurso a receita própria, pois não existia ainda dotação orçamental SAMA.

(**) Candidatura aprovada.

O quadro acima reflete a melhor estimativa à data, tendo presente as condicionantes ao nível da despesa para a execução do Programa de Modernização Digital ASF/SAMA.

Parecer da Comissão de Fiscalização



19
[Handwritten signature]

**PARECER DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
SOBRE AS PROPOSTAS DE PLANOS DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO
PARA 2022
DA AUTORIDADE DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE
PENSÕES**

Capítulo I. Introdução

1. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do Artigo 28.º dos Estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 1/2015 de 6 de janeiro), nos exatos termos do qual compete à Comissão de Fiscalização da ASF (CF) *“dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de atividades”* da ASF, versando o conjunto das suas atividades, incluindo sobre os patrimónios autónomos cuja gestão constitui parte integrante das suas atribuições legais, nos termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 7.º dos respetivos Estatutos, conjugada com as previsões constantes do n.º 9, alíneas a) e b) do artigo 16.º destes Estatutos, de acordo com as quais compete ao CA da ASF *“assegurar a prática pela ASF de todos os atos necessários no âmbito da gestão do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) [e do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT)], representando o[s] mesmo[s] e exercendo todos os seus direitos e obrigações”*, a CF vem apresentar o seu Parecer sobre esses documentos estatutários da ASF, relativos ao ano de 2022, elaborados pelo Conselho de Administração (CA), com a inovação adotada desde 2019 (quanto ao orçamento de 2020), por confronto com o conjunto dos exercícios precedentes (*maxime*, exercício de 2019, com instrumentos previsionais adotados em 2018, e generalidade dos exercícios anteriores), de autonomizar estes documentos relativamente à ASF, ao FGA e ao FAT. Tendo os projetos de Planos de Atividades e de Orçamentos da ASF, FGA e FAT sido recebidos por esta CF a 29 de julho de 2021, com a menção de respetiva aprovação pelo CA



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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



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

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

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



Capítulo II. Responsabilidades

2. No contexto *supra* descrito é da responsabilidade do Conselho de Administração (CA) a preparação e a apresentação da *informação previsional*, a qual inclui a identificação e divulgação dos *pressupostos* mais significativos que lhe serviram de base.
3. A nossa responsabilidade consiste em verificar a consistência e adequação dos *pressupostos* e *estimativas* contidos nos instrumentos de gestão previsional acima referidos, competindo-nos emitir um relatório profissional e independente baseado na nossa análise a partir dos dados disponíveis em tempo útil e dentro dos condicionalismos verificados.

Capítulo III. Âmbito

4. O trabalho a que procedemos teve como objetivo obter uma segurança razoável para efeitos de apurar se a informação previsional contida nos instrumentos de gestão anteriormente referidos está isenta de distorções materialmente relevantes. O nosso trabalho foi efetuado com base nas Normas Internacionais de Trabalhos de Garantia de Fiabilidade e demais normas e orientações técnicas e éticas da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, respeitantes à verificação da conformidade da informação financeira e orçamental previsional, planeado de acordo com aquele objetivo, e consistiu:
 - a) principalmente, em indagações e procedimentos analíticos de carácter sumário no contexto concreto da receção da informação relevante e considerando a conseqüente urgência extrema na produção do Parecer, destinados a rever a fiabilidade das asserções constantes da informação previsional, a adequação das políticas contabilísticas adotadas, tendo em conta as circunstâncias e a consistência da sua aplicação e a adequação da apresentação da informação previsional;
 - b) na verificação das previsões constantes dos documentos em análise, com o objetivo de obter uma segurança razoável sobre os pressupostos, critérios e coerência, sempre dentro dos condicionalismos existentes.



5. Entendemos que o trabalho efetuado, dentro dos condicionalismos *supra* referenciados, proporciona uma base aceitável para a emissão do presente relatório sobre os instrumentos de gestão previsional, com as reservas, observações e/ou recomendações constantes dos pontos seguintes do Parecer, bem como das respetivas Conclusões, importando ressaltar a eventual necessidade de um aditamento a este Parecer, atendendo à data da receção das Memórias Justificativas, das Demonstrações Financeiras previsionais e dos Mapas Oficiais assinados pelo CA, que não permitiu a sua análise em tempo pela CF para elaboração do presente Parecer¹.

Capítulo IV. Análise

1. Análise dos planos de atividades e aspetos orçamentais conexos

1.1. Apreciação global

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

que vão sendo assumidas, por intermédio do respetivo Diretor até 31 de maio de 2021, e por intermédio do Vice-Presidente do CA, que avocou essa função a partir dessa data). Neste quadro, impõe-se inevitavelmente ressaltar as múltiplas condicionantes decorrentes das circunstâncias excepcionais do contexto pandémico e as medidas de contingência adotadas em termos de funcionamento operacional da ASF e dos Fundos por esta geridos, o que se conjuga com outros condicionamentos funcionais relacionados com a realização continuada de algumas novas reestruturações orgânicas e funcionais materializadas na transição de 2020 para 2021 e no primeiro trimestre de 2021, bem como já no termo do primeiro semestre de 2021, designadamente, no que respeita à reorganização do anterior Departamento Administrativo e Financeiro (DAF), que havia sido criado, por fusão das áreas administrativa e financeira, em julho de 2019², com transição da área administrativa, *maxime* dos aspetos atinentes aos procedimentos de contratação pública, em duas etapas, sucessivas, numa parte para o Departamento Jurídico e noutra parte, essencial, para um novo Departamento de Compras e Património (DCP) (cuja direção foi atribuída ao mesmo Diretor do Departamento de Sistemas de Informação) ou à cessação de funções, já referenciada, do Diretor do Departamento Financeiro em 31 de maio de 2021,³ com naturais reflexos no enquadramento da prossecução, em concreto, da missão e atribuições da ASF (nos termos dos Artigo 6.º e Artigo 7.º dos Estatutos) e no quadro das competências do Conselho de Administração da ASF (nos termos do n.º 1 do Artigo 16.º dos Estatutos).

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

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

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



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

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



19
[Handwritten signature]

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

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

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

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

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



ASF

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

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

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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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



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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

6.6.2. Como já referido, até 2019 as principais despesas de funcionamento do FAT e do FGA (passíveis de serem diretamente identificadas), designadamente despesas de pessoal e fornecimentos e serviços externos (FSE), eram imputadas diretamente a estes fundos, às quais acrescia ainda um encargo variável para despesas comuns que não era possível individualizar. Em síntese, apesar da inexistência de uma contabilidade analítica mostrara-se exequível uma *imputação direta de custos* (identificáveis) suportados pela ASF com o funcionamento dos Fundos (FGA e FAT), complementada a título meramente residual e apenas quanto aos chamados *custos comuns não dissociáveis* por outras verbas. Em contrapartida, a CF tem suscitado dúvidas e objeções em relação à substituição da metodologia de imputação direta de custos suportados pela ASF com o funcionamento dos Fundos, complementada a título residual e quanto aos denominados *custos comuns não dissociáveis*, por uma nova metodologia integrada de *fees* ou comissões de gestão cobrados pela ASF a esses fundos e calculados sobre o valor dos seus ativos. Impõe-se a esse título ressaltar que tal não significa naturalmente que os Fundos não possam (*rectius, devam*) ressarcir a ASF de custos incorridos com as suas atividades, o que tem respaldo legal (tipificado) no Artigo 59.º, alínea f) do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto (no que respeita ao FGA) e no Artigo 4.º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril (no que respeita ao FAT). O que sucede é que tal ressarcimento à ASF dos custos decorrentes do funcionamento dos Fundos que lhe cabe legalmente gerir,⁶ mediante as acima referidas *imputações diretas de custos* complementadas com *custos comuns não dissociáveis* (sempre passíveis de incrementos de aperfeiçoamento técnico de pormenor em ordem a englobar a totalidade dos *custos de funcionamento* relevantes, mesmo enquanto não se adote uma

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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

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

Sinteticamente:

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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

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



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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

Uma vez mais, sinteticamente:

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

⁹ Cfr Parecer cit, III, a).

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



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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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

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



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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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



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

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

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

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



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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

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

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



2. Análise da proposta do Orçamento

2.1. Considerações globais

7. Os orçamentos foram, em geral, elaborados segundo os moldes e diretrizes definidas pela Direção-Geral do Orçamento, nos termos da Circular Série A N.º 1404, de 2 de agosto de 2021.

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

Os orçamentos para 2022 da ASF, do FGA e do FAT inserem-se no contexto dos referidos Planos de Atividades e apresentam em geral as justificações das inerentes Receitas e Despesas, com ressalva das questões, e correspondentes objeções, suscitadas *supra* no ponto 6.

2.2. Orçamento da receita

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

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



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

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

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

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

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

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

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



ASF

Autoridade de Supervisão
de Seguros e Fundos de Pensões

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

As Receitas Correntes são quase inteiramente constituídas por taxas, multas e outras penalidades (101.794.000 euros), a que acrescem valores de Rendimento da propriedade em juros (5.519.690 euros) e Transferências Correntes (1.600.000 euros).

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

2.3. Orçamento da despesa

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

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

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



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

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

Nas Despesas Correntes predominam as transferências respeitantes a indemnizações a serem suportadas pelo FGA no montante de 20.000.000 euros. Adicionalmente, refira-se que a rubrica Despesas com o Pessoal é nula, o que poderá ser atribuído ao enquadramento da gestão dos fundos iniciado com o orçamento para 2020, que é objeto das observações e questões suscitadas *supra*, ponto 6, para o qual se remete. Nas Aquisições de bens e serviços, no montante de 7.850.421 euros, está previsto um montante de 6.450.421¹⁹ euros a título de Comissão de Gestão a ser debitada e cobrada pela ASF com base num estudo da KPMG (rececionado pela CF a 5 de agosto), com ressalva aqui, uma vez mais, das questões, e correspondentes objeções, suscitadas *supra* no ponto 6 e um montante de 1.400.000 euros a título de encargos a serem suportados pelo FGA e previstos no artigo 59.º do DL 291/2007, de 21 de agosto.

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

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

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

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



montante total de 47.630.000 euros. Acresce que a rubrica Despesas com o Pessoal é nula, o que poderá igualmente ser atribuído ao enquadramento da gestão dos fundos, iniciado com o orçamento para 2020, que é objeto das observações e questões suscitadas *supra*, ponto 6, para o qual se remete (incluindo quanto a insuficiente detalhe de justificação de despesas de pessoal relativas a cada Fundo).

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

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

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

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

Unidade: Euros

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

Saldo de Gerência=Receita Total-Despesa Total

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



Capítulo V. Apreciação conclusiva

15. Com base no trabalho efetuado sobre a evidência que suporta os pressupostos da informação previsional dos documentos acima referidos, o qual foi executado tendo em vista a obtenção de um nível de segurança moderado ainda que com as condicionantes, dúvidas e questões referenciadas *supra*, em 1, 5 e, sobretudo, em 6, nada chegou ao nosso conhecimento que nos leve a concluir que tais pressupostos não proporcionem uma base aceitável para aquela informação e que tal informação não tenha sido preparada e apresentada de forma consistente com as políticas e princípios contabilísticos normalmente adotados pela entidade.

16. Tanto quanto é conhecimento desta CF, os modelos de projeções orçamentais que suportam as demonstrações orçamentais previsionais em apreciação (nomeadamente os itens, ASF: taxas cobradas às empresas de seguros ou de resseguros, aos fundos de pensões e aos mediadores de seguros ou de resseguros; FAT: 0,15% sobre o valor da projeção dos salários seguros do mesmo ano; e FGA: 2,5% sobre o valor da projeção da produção do ramo automóvel do mesmo ano) consideram metodologias de regressão multivariada e séries históricas (embora os parâmetros e os indicadores de qualidade dos modelos não sejam apresentados, com as correspondentes limitações na aferição da aplicabilidade dos modelos em causa), em que os resultados são apresentados para três cenários distintos, i.e. “pessimista”, “moderado” e “otimista” e para o horizonte temporal até 2025, mas é aplicado para estimar um ano atípico, tal como foi o ano de 2021, o que pode significar risco material. De facto, impõe-se considerar, a esse propósito, os elementos de especial incerteza associados ao atual contexto pandémico e suas repercussões sobre as atividades económicas em geral e sobre aquelas atividades com as quais mais diretamente se relaciona a esfera de atividades da ASF.

17. Considerando os aspetos de legalidade financeira equacionados nos pontos 6.6.1. a 6.6.9. deste Parecer a propósito dos Planos de Atividades destas entidades, abordando desde logo nessa sede, pela interligação das matérias, aspetos orçamentais, atinentes ao



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



18. Devemos, ainda, advertir que frequentemente os acontecimentos futuros não ocorrem da forma esperada, pelo que os resultados reais poderão vir a ser diferentes dos previstos e as variações poderão ser materialmente relevantes, salientando-se, a esse título, uma vez mais, o excecional contexto pandémico verificado à data da produção dos Planos e Orçamentos em causa e as circunstâncias de incerteza ainda prevaletentes nesse contexto.

Lisboa, 13 de agosto de 2021

A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Luís Domingos Silva Morais
Presidente

Maria Teresa Medeiros Garcia
Vogal

Júlio César Nunes Tormenta
Vogal/R

