

**PARECER DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
SOBRE AS PROPOSTAS DE PLANOS DE ATIVIDADES E ORÇAMENTO
PARA 2026
DA AUTORIDADE DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE
PENSÕES**

Capítulo I. Introdução

1. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do Artigo 28.º dos Estatutos da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 1/2015 de 6 de janeiro), nos exatos termos do qual compete à Comissão de Fiscalização da ASF (CF) “*dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, bem como sobre o plano de atividades*” da ASF, versando o conjunto das suas atividades, incluindo sobre os patrimónios autónomos cuja gestão constitui parte integrante das suas atribuições legais, nos termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 7.º dos respetivos Estatutos, conjugada com as previsões constantes do n.º 9, alíneas a) e b) do artigo 16.º destes Estatutos, de acordo com as quais compete ao Conselho de Administração (CA) da ASF “*assegurar a prática pela ASF de todos os atos necessários no âmbito da gestão do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) [e do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT)], representando o[s] mesmo[s] e exercendo todos os seus direitos e obrigações*”, a CF vem apresentar o seu Parecer sobre esses documentos estatutários da ASF, relativos ao ano de 2026, elaborados pelo CA, com a inovação adotada desde 2019 (então quanto ao orçamento de 2020), por confronto com o conjunto dos exercícios precedentes (*maxime*, exercício de 2019, com instrumentos previsionais adotados em 2018, e generalidade dos exercícios anteriores), de autonomizar estes documentos relativamente à ASF, ao FGA e ao FAT. Tendo **(i)** os projetos *de Orçamentos* da ASF, FGA e FAT e dos respetivos *Planos de Atividades* (doravante ‘PAOs-2026’) aprovados e enviados pelo CA da ASF à CF, respetivamente, em 30 de julho de 2025 (Ref.^a: SAI-CA/2025/556) e em 31 de julho de 2025,

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



(Ref.^a: SAI-CA/2025/558), sendo os mesmos rececionados pela CF, respetivamente, em 31 de julho de 2025 e em 2 de agosto de 2025, **(ii)** ressalvando-se o facto de o cronograma de preparação desses projetos ter sido aprovado pelo CA em data (16 de junho de 2025) em que não se encontrava emitida a habitual Circular anual da Entidade Orçamental (EO) sobre a elaboração de propostas de orçamento e a consequente possibilidade de ajustamentos eventualmente decorrentes da mesma nas propostas em causa, cronograma de que se tomou conhecimento em 7 de julho, **(iii)** a CF verificou a publicação entretanto ocorrida da Circular em causa, Circular Série A n.º 1412, de 23 de junho de 2025, contendo as instruções a observar para a preparação dos projetos de orçamento por parte dos serviços e entidades públicas que integrem o universo definido, *“Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2026 aprovadas por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento”*, nomeadamente que os sistemas de registo do OE2026 (em <http://sigo.gov.pt>) estão abertos desde o dia 14 de julho até ao dia 1 de agosto, a tomar em consideração para todos os devidos efeitos no presente procedimento. Neste contexto de antecipação de prazos de inserção da informação, devendo ocorrer até ao dia 1 de agosto, atendendo à urgência das apreciações estatutárias em causa que a CF suscitou, designadamente através do Senhor Administrador com o Pelouro financeiro, Dr. Rui Baleiras, em reunião havida em 7 de julho (em articulação com o Departamento Financeiro), a CF renovou no imediato esse pedido de informação detalhada, indagando em especial por informação orçamental (receita e despesa), documentação orçamental que efetivamente foi enviada pelo CA em 30 de julho de 2025 (Ref.^a: SAI-CA/2025/556) como referido supra.

Complementarmente, a CF rececionou um *email* da ASF, através do seu Departamento Financeiro, em 4 de agosto, com informação relativa ao carregamento na plataforma da EO, efetuado no dia 1 de agosto, dos anexos previstos na Circular Série A n.º 1412, de 23 de junho de 2025.

Deste modo, não tendo a CF querido deixar de corresponder à solicitação por parte do CA de envio da sua apreciação até ao dia 8 de agosto de manhã do seu Parecer, *e, sobretudo, considerando em especial a esse propósito o horizonte temporal de apresentação dos projetos de orçamentos estabelecido na Circular EO, cit. a que a CF teve entretanto acesso*, o presente Parecer desta CF é produzido num condicionamento de urgência decorrente das datas de

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Julio Tomente



recepção em momentos diferenciados, sucessivos, de documentação essencial (primeiramente a parte orçamental, conforme cronograma, em 30 de julho de 2025, e posteriormente dos ‘PAOs-2026’, em 31 de julho de 2025), que exige, nessa conformidade, um caráter mais sucinto do presente Parecer.

Nos exatos termos *supra* referidos, a documentação estatutária aprovada pelo CA a 30 e a 31 de julho de 2025, foi originariamente apresentada pelo CA sob a forma de três *Planos Anuais de Atividades e Orçamentos – 2026* da ASF e de cada um dos Fundos que esta entidade se encontra legalmente incumbida de gerir (FGA e FAT), acompanhado, cada um dos mesmos, por um conjunto de três documentos versando especificamente a matéria orçamental¹, que está alinhada à *tipologia de informação orçamental exigida na Circular da EO* a qual configura enquanto tal, no seu conjunto, os Orçamentos *proprio sensu* da ASF e dos dois Fundos por esta geridos, conforme Declaração de Conformidade – Anexo X .

No que respeita à sua estrutura, os três documentos estatutários “*Planos Anuais de Atividades e Orçamentos 2026*” da ASF, FGA e FAT (*supra* mencionados) integram, em cada um dos casos, uma *Mensagem da Presidente da ASF, Enquadramento Macroeconómico*, uma breve subsecção intitulada “*Setores Supervisionados*” (no caso da ASF), e - com importância específica para a análise que a esta CF incumbe realizar nos termos, já referidos, da alínea b) do n.º 1 do Artigo 28.º dos Estatutos da ASF - uma secção intitulada *Atividades em 2026*, com indicação de atividades e projetos “*em progresso*” no presente ou “*a iniciar em 2026*”, incluindo uma secção precedente intitulada “*Desafios em 2026*”, complementados com a apresentação da sua projeção no denominado “*Plano Financeiro para 2026*”, contemplando três subsecções: *Enquadramento Legal das Opções Orçamentais, Orçamento Proposto, e Demonstrações Financeiras Previsionais*, contendo considerações transversais sobre evolução de estruturas de receitas e despesas em 2025 e 2026 (sub-secção com o mesmo título incluída em termos correspondentes nos PAOs-2026 do FGA e do FAT, no que respeita às estruturas de receitas e despesas desses Fundos).

¹ Esses conjuntos de 3 documentos integram (I) Projeção das receitas ASF 2026, (II) Mapa orçamental da receita por rubricas ASF 2026, (III) Mapa orçamental da despesa por rubricas ASF 2026; (I) Projeção das receitas FGA 2026, (II) Mapa orçamental da receita por rubricas FGA 2026, (III) Mapa orçamental da despesa por rubricas FGA 2026; (I) Projeção das receitas FAT 2026, (II) Mapa orçamental da receita por rubricas FAT 2026, (III) Mapa orçamental da despesa por rubricas FAT 2026.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Julio Tomente



Note-se que, como recorrentemente exposto pela CF em Pareceres seus, designadamente o seu “Relatório e Parecer sobre o exercício de 2024” da ASF, FGA e FAT, de 25 de março de 2025 (doravante ‘Rel CF exercício 24’), e diversamente do referido nos ‘PAOs-2026’, não se verificou a partir de 2020 a implementação de *uma nova framework, auditável e transparente*, para o cálculo dos custos de gestão do FGA e do FAT, substancialmente diferente da que tinha sido seguida até esse ano (ver pontos 5.1. e 5.2 de ‘Rel CF exercício 24’). Efetivamente, correspondendo às reiteradas, insistências, recomendações e ênfases da CF a este respeito, só em julho de 2024 são adotados documentos (“Gastos – Fase I do Modelo de contabilidade de gestão”, Julho 2024, e “Modelo de Contabilidade de Gestão - Procedimento de alocação dos Gastos Indiretos da ASF”) que consubstanciam a implementação do modelo de contabilidade de gestão nos moldes definidos na NCP - 27, embora com vista a obter-se uma maior eficiência na aplicação do modelo já existente e de subsequentes atualizações que venham a ser necessárias, se via indispensável que a operacionalização do modelo fosse efetivamente efetuada no novo ERP (“resultando de um licenciamento do software de gestão Primavera”), que substituiria o então vigente ERP (Minimal), a ocorrer em 2025, sempre numa ótica estrita de compensação por custos e nunca de benefício. Não há assim margem temporal para realisticamente aferir da eficiência na aplicação do modelo e muito menos para “avaliar, de forma completa e definitiva, os custos que, desde 2010, foram gerados, apurados e devidos à ASF pelos Fundos no âmbito da sua gestão”, como alegadamente se pretendeu em estudo que o Conselho de Administração entendeu contratar a uma entidade externa independente - KPMG Advisory (páginas 147 a 149, secção 4.10. *Apuramento e financiamento dos custos de gestão do FAT E do FGA*, ‘PAOs-2026’ da ASF; páginas 41 a 43, secção 5. *Apuramento e financiamento dos custos de gestão do FAT*, ‘PAOs-2026’ do FAT; páginas 45 a 47, secção 5. *Apuramento e financiamento dos custos de gestão do FGA*, ‘PAOs-2026’ do FGA).

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 2026* configurados para a ASF e para cada um dos Fundos (FGA e FAT), tratados tanto quanto possível com autonomia (sem prejuízo das definições estratégicas que cabem a montante à ASF e das correspondentes e inevitáveis interligações entre as atividades em causa), versando

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



subsequentemente, numa inevitável lógica comum transversal, a projeção orçamental dessa planificação, passando em primeiro lugar pelas *relações financeiras entre a ASF e os Fundos* especificamente abordada na *supra* mencionada secção “4.10. Apuramento e financiamento dos custos de gestão do FAT e do FGA” (face à metodologia seguida a partir de opções que vêm conhecendo oscilações desde os Planos e Orçamentos apresentados em novembro de 2019, *devidamente referenciadas, qualificadas e enquadradas numa ótica global, e quanto ao período 2019 a 2023, inter alia, pelo Relatório e Parecer desta CF sobre os Relatórios e Contas da ASF, FGA e FAT, de 30 de março de 2023, doravante “Relatório CF - 30 março 23”, esp. pontos 5.1. e ss., pelo Parecer da Comissão de Fiscalização da ASF sobre os Planos de Atividades e Propostas de Orçamentos ASF – FGA – FAT - para 2024, de 7 de agosto de 2023, pelo Parecer da Comissão de Fiscalização da ASF sobre os Relatórios e Contas do Exercício de 2023 – ASF, FGA e FAT, de 27 de março de 2024, e pelo Relatório anual da CF sobre a ação fiscalizadora desenvolvida em 2023, de 30 de abril de 2024, e quanto a 2024, pelo Parecer da Comissão de Fiscalização da ASF sobre os Relatórios e Contas do Exercício de 2024 – ASF, FGA e FAT, de 25 de março de 2025, e pelo Relatório anual da CF sobre a ação fiscalizadora desenvolvida em 2024, de 29 de abril de 2025, para os quais aqui expressamente se remete, como quadro exaustivo dessa matéria que a CF se dispensa em absoluto dando-a aqui como matéria adquirida e profusamente relatada para todos os efeitos de repetir; metodologia essa que impõe, por natureza, um tratamento global e incindível na matéria).*

Finalmente, abordam-se (Capítulo IV, 2) – de modo sucinto, pela razão já *supra* especificada – os correspondentes *orçamentos de receitas e despesas da ASF e dos Fundos*, também inevitavelmente interligados entre si, e como tais apreciados, atendendo desde logo aos já aflorados parâmetros globais de relacionamento financeiro entre a ASF e os mesmos Fundos.

Capítulo II. Responsabilidades

2. No contexto *supra* descrito é da responsabilidade do CA a preparação e a apresentação da *informação previsional*, a qual inclui a identificação e divulgação dos *pressupostos* mais significativos que lhe serviram de base.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



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.

Capítulo III. Âmbito

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

Capítulo IV. Análise

1. Análise dos planos de atividades e aspetos orçamentais conexos

1.1. Apreciação global

6.1. A CF acompanhou em geral as atividades de várias unidades da ASF relevantes para a preparação de base dos Planos de Atividades para o ano de 2026, traduzidas na atividade executiva materializada e referenciada nas Atas do CA (na medida em que estas e documentação conexa foram sendo disponibilizadas até à presente data e tomando como base também contactos institucionais com o CA da ASF). Regista-se aqui, ainda pela sua importância institucional, a renovação do CA ocorrida no final de 2022, mas com dinâmicas plenamente consumadas em 2024, mediante o início de funções de dois novos vogais do CA (Dr^a Adelaide Marques Cavaleiro e Dr. Diogo Alarcão) e cessação de funções do anterior Vice-Presidente.² Neste contexto, a CF manteve, ainda, de acordo com a sua prática habitual neste domínio, reuniões de trabalho no primeiro semestre de 2025, ou outras interações de troca de informação emergentes de reuniões efetuadas ainda no final de 2024, com algumas Direções no quadro dessas unidades da ASF e Fundos por esta geridos, relevantes não apenas para balanço de atividades do exercício de 2024 e transição para 2025, mas para a organização e programação de atividades futuras numa lógica de continuidade já projetada para o próximo exercício (2026) ora objeto de planificação e orçamentação (aí se compreendendo reuniões e/ou interações com diversos Diretores, do Departamento Financeiro, estas por natureza com caráter mais continuado, do Gabinete de Controlo Interno, do Departamento de Desenvolvimento e Recursos Humanos, da unidade que gere o FAT, e da unidade que gere o FGA).

Neste contexto, impõe-se destacar a existência de um quadro de tensões macro-económicas, que continua a ser marcado por apreciável incerteza, decorrente de instabilidade e imprevisibilidade geopolítica, que vem gerando novos desafios à estabilidade financeira e

² Sem prejuízo de outros desenvolvimentos institucionais que afetam no presente o CA e aos quais será feita referência sucinta, *infra*.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



aconselhar, em vários planos, opções económicas e de gestão prudentes e porventura conservadoras. Na atividade de 2025 conducente ao planeamento de 2026 deve, ainda, salientar-se, no plano interno da ASF, a evolução nos condicionamentos de médio e longo prazo anteriormente verificados (e registados em anteriores Pareceres desta CF), quanto ao DFI da ASF, com a cessação de funções do anterior Diretor no final de maio de 2021 (o qual havia iniciado funções em junho de 2020), avoação de funções pelo vogal do CA com respetivo pelouro (à semelhança do que já ocorrera ao longo do primeiro semestre do exercício de 2020) e designação e início de funções de nova Diretora do referido Departamento em outubro de 2021. A esse título, assinala-se que continua a assumir decisiva importância, em termos institucionais, a confirmação de uma completa estabilização no funcionamento deste Departamento da ASF, incluindo ao nível - noutro plano de *governance* - do titular do respetivo pelouro no CA, nevrálgico para as questões de legalidade financeira e para as interações com a CF nesse domínio, após as múltiplas e complexas vicissitudes que marcaram a sua evolução (amplamente reladas em anteriores documentos da CF), importando, a esse título, registar como preocupação para esta CF a comunicação feita a esta CF, em email de dois de julho de 2024, do pedido de demissão da Dra. Adelaide Marques Cavaleiro, Vogal do CA, que exercia funções desde dezembro de 2022, concretizado em agosto de 2024, com o pelouro desse departamento, entretanto avocado à Presidente do CA. Como vem sendo assinalado pela CF no contexto acima descrito, mostrar-se-á a todos os títulos crucial a continuada estabilização no funcionamento deste Departamento da ASF, considerando também, entre outros aspetos, a necessidade premente de dar plena concretização às determinações do SNC-AP em matéria de contabilidade analítica e de gestão, cuja evolução se revelou positiva neste último ano de 2024, e à absoluta necessidade de apresentação de resultados finais nesse domínio em 2025 em termos de operacionalização no novo ERP. Na sequência da publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2025, de 17 de abril, que levou ao início de funções, no dia 21 de abril de 2025, dos novos membros do CA da ASF³, o Prof. Rui Baleiras assumiu o pelouro financeiro.

³ Prof. Rui Baleiras, vice-presidente, e Prof.^a Paula Vaz Freire, vogal.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Julio Tomente



Nesse contexto assinala-se a necessidade de reforço em recursos humanos desse DFI em 2025 e 2026 num movimento que importará consolidar nos anos subsequentes considerando também, entre outros aspetos, uma vez mais, a necessidade premente de dar definitiva execução integral às determinações do SNC-AP em matéria de *contabilidade analítica e de gestão*, preferencialmente com recurso a competências permanentes *inhouse* e a absoluta necessidade de conclusão de trabalhos nesse domínio, sucessivamente protelados, pelas razões e conforme aflorado noutros pontos deste Parecer (v.g., em 6.6.1. a 6.6.5., para os quais se remete), mas que em 2024 teve início. Noutro plano, são apresentados os dez seguintes desafios em 2026 para a ASF: revisão do regime de solvência II, transposição da diretiva sobre recuperação e resolução de empresas de seguros e resseguros, consolidação da implementação do modelo integrado de supervisão (MIS) (embora se mostre desejável uma evolução tendente a *maior segregação* da área de supervisão prudencial e da área de análise de riscos e solvência por boas razões de *governance*), implementação do fundo sísmico, estudo sobre modelo de supervisão comportamental, aprofundamento do observatório da poupança de longo prazo para a reforma, desenvolvimento da segunda fase do portal de estatística, identificação de oportunidades para a utilização da inteligência artificial, reforço da literacia financeira e proteção dos consumidores, e reforço da atração, promoção e retenção de talento. Relativamente ao FAT e FGA, são considerados como desafios em 2026 o desenvolvimento das atribuições do fundo e a modernização digital.

6.2.1. O Plano de Atividades da ASF realça as atividades a desenvolver ou a reforçar, em relação às áreas da supervisão, proteção do consumidor e regulação (elencadas em torno do Modelo Integrado de Supervisão, da Supervisão Macroprudencial, da Supervisão Prudencial, da Supervisão Comportamental, do Apoio e Proteção do Consumidor, da Regulação, e da Ação sancionatória) dando por concluída a implementação do Plano Estratégico 2020 – 2024 (adotado na transição entre 2020 e 2021). Assim, como se refere de modo que não poderia ser mais explícito no PAO da ASF para 2026, “*Com a finalização do mandato da Presidente do Conselho de Administração em junho de 2025, foi entendimento do Conselho de Administração aguardar pela sua substituição para se iniciar um novo ciclo estratégico, enquadrado na visão que a nova presidência da ASF queira dar a tão importante e*

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Julio Tomente



*necessário exercício.”⁴ Não obstante, o CA manterá o foco em torno das *quatro grandes linhas de orientação estratégica* referidas no *Plano Estratégico 2020 – 2024*: “*O Conselho de Administração manterá o foco na melhoria de quatro grandes áreas fundamentais ao funcionamento da ASF, de cujo desempenho depende a capacidade de responder aos desafios que se lhe colocam: pessoas e gestão de talento, transformação digital, controlo e compliance normativo e, ainda, comunicação.*”⁵*

Procurando-se projetar essas linhas de orientação estratégica 2020-2024 na planificação anual para 2026 (*aquela que em termos estatutários incumbe à CF especificamente apreciar no quadro da análise do Plano de Atividades e Orçamento Anual*), o Plano de Atividades da ASF (1) começa por apresentar o que denomina como “*contexto*”, (2) enuncia numa secção intitulada “*atividades em 2026*” um conjunto de onze eixos funcionais de atividades em progresso ou a iniciar em 2026, e, procurando-se aqui identificar o quadro de planificação global para 2026, (3) remata essa secção com uma subsecção final intitulada “*restrições da legislação orçamental e as contas da ASF*”, aparentemente com contornos mais transversais, e com destaque para *I. A natureza das restrições legislativas sobre a execução orçamental; II. O impacto das mesmas nos saldos executados; e III. A ligação entre recrutamento extraordinário e a atualização das taxas de supervisão da ASF*. Conjugando essas secções e subsecções do PAO-ASF-2026, com uma visão de áreas estratégicas *core* da ASF, em termos estatutários, poderão – uma vez mais - destacar-se como domínios a desenvolver em 2026 no domínio da *supervisão prudencial* **(i)** na vertente *macroprudencial*, “*o desenvolvimento e implementação de um conjunto de melhorias às ferramentas e publicações existentes, reforçar a capacidade de monitorização de riscos de génesis não financeira relevantes para o setor segurador e para o setor dos fundos de pensões e consolidar a integração da vertente macroprudencial no MIS*”; **(ii)** na vertente *prudencial*, o “*propósito de melhoria contínua da supervisão, e dos seus processos*”, a “*consolidação de metodologias de supervisão em matéria de resiliência operacional digital, bem como o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos processos de avaliação de*

⁴ PAO da ASF para 2026, cit, pag 15.

⁵ PAO da ASF para 2026, cit, pag 19.

Julio Tomente



risco existentes”, bem como “*o reforço das ações de supervisão - on-site e off-site -, bem como ações de follow-up para avaliação do progresso relativamente a recomendações efetuadas pela ASF em ações de supervisão anteriores, sendo ainda de destacar as ações de supervisão direcionadas para a avaliação do cumprimento das políticas de remuneração aplicáveis aos órgãos de administração das entidades supervisionadas*”, num contexto de “*implementação, em 2025, de um novo modelo de suporte à atividade de supervisão prudencial, assente num único departamento que assegura a supervisão prudencial, analítica e inspetiva, das empresas de seguros, dos fundos de pensões, das sociedades gestoras de fundos de pensões e dos corretores de seguros*”, o que requererá especial atenção atendendo às especificidades das entidades supervisionadas; (iii) no domínio da *supervisão comportamental*, a “*análise dos modelos de negócio utilizados pelas entidades supervisionadas, numa ótica de value for money, e ao acompanhamento das mais recentes iniciativas de soft law entretanto emitidas pela ASF*” ou a “*a consolidação do modelo de avaliação de riscos de conduta de mercado, com vista à sua integração no MIS*” e “*realização de ações de supervisão on-site em diferentes regiões do país*”; com alguns afloramentos no que respeita a “*esforços a desenvolver no âmbito da supervisão da prevenção do BCFT*”.

6.2.2. No que respeita à *supra* referenciada perspetiva transversal constante da secção “*Desafios em 2026*”, justifica-se no que respeita ao que se vem apresentando como “*Atividades em 2026*”, no âmbito do MIS, o desenvolvimento do que se configura como “*uma visão holística dos riscos das entidades supervisionadas, assente numa componente de integração de procedimentos de troca de informação e de partilha de conhecimento devidamente formalizados e calendarizados entre as diferentes áreas de supervisão e, simultaneamente, numa componente tecnológica de suporte, mais eficiente, às ações de supervisão e que contribua para o aperfeiçoamento da avaliação global dos riscos destas entidades*”, continuar a ter presente a intenção anunciada de “*formalização de um sistema de controlo e supervisão dos dados, através de processos estruturados e definição de responsabilidades*”, para assegurar em 2026 a “*continuidade aos trabalhos das estruturas do MIS, nomeadamente os seus Grupos de Especialização, como a Comissão de Risco e*

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Julio Tomente



Regulação e a Comissão de Operador” prosseguindo “*as atividades de construção de uma arquitetura de governação de dados e de implementação da nova plataforma de dados*”, o que nos se afigura ambicioso com acumulação de responsabilidade de mais do que um departamento.

Ainda numa ótica abrangente de “*Atividades em 2026*” e reportando-nos a elementos e peças dos PAOs-2026 será de registar como extemporâneo o exposto na secção “*4.10. Apuramento e financiamento dos custos de gestão do FAT e do FGA*”, matéria que foi recorrentemente clarificada por esta CF em diversos relatórios, máxime, Parecer da Comissão de Fiscalização da ASF sobre os Relatórios e Contas do Exercício de 2024 – ASF, FGA e FAT, de 25 de março de 2025, e Relatório anual da CF sobre a ação fiscalizadora desenvolvida em 2024, de 29 de abril de 2025, para os quais se remete, onde se “*constata que houve uma melhoria qualitativa significativa na implementação do modelo de contabilidade de gestão nos moldes definidos na NCP - 27, embora com vista a obter-se uma maior eficiência na aplicação do modelo já existente e de subsequentes atualizações que venham a ser necessárias, se torne indispensável que a operacionalização do modelo seja efetivamente efetuada no novo ERP (“resultando de um licenciamento do software de gestão Primavera”), que substituirá o atual ERP (Minimal), o que, também segundo informação do “RACA2024”, ocorrerá em 2025*”.

Sendo o Modelo, assente em recolha de tempos, de acordo com o ponto 4.2 *Metodologia e Funcionamento* do documento “*Gastos – Fase I do Modelo de contabilidade de gestão*” (versão 2 – Atualização em 12 de novembro de 2024), torna-se desde logo pouco viável a sua aplicabilidade retroativamente, para além de outros pressupostos.

6.3. No que respeita ao FGA, o seu plano de atividades para 2026 pretende dar continuidade ao desenvolvimento de projetos plurianuais iniciados no ano transato e à operacionalização de diversas atividades, cuja execução estava dependente da publicação do diploma relativo ao regime do SORCA (Decreto-Lei n.º 26/2025), ocorrida a 20 de março de 2025, bem como acompanhar a implementação da nova plataforma de suporte à gestão do FGA, devendo quanto às suas específicas prioridades assumidas para 2026, destacar-se nove atividades (i) “*Adaptação às funções de Organismo de Insolvência Português e desenvolvimento de um*

Julio Tomente



estudo de sustentabilidade”; (ii) “Cooperação institucional”; (iii) “Desenvolvimento da nova Plataforma de Gestão do FGA”; (iv) “Manutenção da certificação do SGQ de acordo com a Norma NP EN ISO 9001:2015”; (v) “Adaptação às novas competências e responsabilidades expectáveis no âmbito da revisão do Regime Jurídico do SORCA”; (vi) “Participação na revisão da Portaria de proposta razoável para indemnização do dano corporal”; (vii) “Campanha de sensibilização para os riscos da condução sem seguro”; (viii) “Consolidação do responsável da função chave atuarial”; e (ix) “Otimização dos conteúdos do Website do FGA e da Plataforma GPS”.

6.4. No que respeita ao FAT, e tal como sucede *mutati mutandis* quanto ao FGA no sentido indicado no ponto precedente, “*apresenta os seus projetos e atividades prioritários, orientados para a melhoria da eficácia e eficiência da sua gestão, nomeadamente através da utilização de novas tecnologias, sem descurar o tema da sustentabilidade, e ainda a avaliação e monitorização dos principais riscos*”, com destaque para as seguintes iniciativas assumidas para 2026: (i) “*Conclusão do projeto de alteração legislativo ao Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril*”; (ii) “*Revisão do modelo de funcionamento/gestão da área de seguradoras e consolidação do responsável pela função chave atuarial*”; (iii) “*Acompanhamento e monitorização das aplicações informáticas do FAT e da adaptação do canal WebFAT do portal ASF decorrente da entrada em vigor da Norma Regulamentar n.º 13/2024-R, de 17 de dezembro*”; (iv) “*Cooperação institucional, em particular com entidades envolvidas com a qualidade das políticas públicas*”; e (v) a “*Manutenção da conformidade do SGQ de acordo com a Norma NP EN ISO 9001: 2015*”.

6.5. Tendo presentes as várias prioridades e os múltiplos eixos essenciais de atuação referenciados nos pontos precedentes quanto à ASF, FGA e FAT, no quadro dos Planos Anuais de Atividades para 2026 que correspondem ao instrumento de gestão que incumbe a esta CF estatutariamente analisar, justifica-se uma vez mais observar – *na senda de anteriores análises neste domínio da CF* – que se continua a mostrar de especial importância um aprofundamento da discriminação e densificação complementares, numa ótica integrada, no âmbito e por referência a um organograma entretanto estabilizado da ASF e dos Fundos que

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Julio Tomente



lhe incumbe gerir, dos objetivos estratégicos, das correspondentes *vertentes de atuação*, e, sobretudo, do seu (i) concreto e encadeado desdobramento em específicas ações a desenvolver que, por seu turno, decorram em moldes mais pormenorizados daqueles objetivos e vertentes, (ii) enunciando ou especificando, sempre que se trate de novas atividades, concretas datas previsionais de início e de termo, no decurso do exercício, que continuam a não ser contempladas nos Planos ora em apreço⁶, e que sejam, nessa conformidade, (iii) estabelecidas e atribuídas quanto a cada unidade (ou unidades) orgânicas a afetar a tal execução. Exemplificando apenas, em relação a várias vertentes de atuação contempladas, estas são contempladas como estando “*em progresso*” ou a “*iniciar em 2026*”, justificando-se uma calendarização mais específica.

Sobre esta necessária e desejável densificação de objetivos prioritários mediante o seu encadeamento sistemático com atividades enunciadas, com *concretas datas previsionais de início e de termo*, a CF remete para as suas análises constantes de Pareceres anteriores, destacando tão só – por acréscimo a tais análises – que se, por um lado, se regista em moldes positivos um propósito e progressos assumidos em recentes documentos estatutários da ASF de construção de raiz de uma nova metodologia de *indicadores de desempenho* para o futuro (*ótica prospectiva*), com base na planificação estratégica 2020-2024, concluída em 2024, e em análises complementares (comentado e referenciado, v.g., no seu recente Relatório CF - 25 março de 2025), em contrapartida, para que tal metodologia surta plenamente os seus efeitos é essencial que, *a montante*, se assegurem em sede de planificação *anual* progressos quanto à construção e apresentação sistematizada de grelhas de *concretização* prévia de objetivos precisos de cada *domínio de intervenção* para cada ano (atendendo à exigência estatutária de *planificação anual* da ASF, apreciada por esta CF) e de *definição e calendarização de relações específicas* assumidas entre cada equipa e os diversos Departamentos ou unidades orgânicas chamados a *concretizar objetivos assim planeados*.

Neste plano, assinala-se, uma vez mais como ilustração paradigmática desse tipo de passos complementares de *densificação, especificação e calendarização de atividades prioritárias*, em sede de *concretização de objetivos nucleares* – que se *recomendam* – aqueles que se

⁶ Tenha-se presente v.g. na planificação anual de várias autoridades europeias de regulação e supervisão financeira, a especificação de ações a desenvolver com a sua tentativa programação trimestral ao longo do exercício.

Julio Tomente



podem encontrar, *v.g.*, a título meramente ilustrativo, e numa área de regulação e supervisão (*lato sensu*) diretamente relacionada com o universo de atuação da ASF, no “*Final SingleProgramming Document 2025-2027 – Including Annual Working Programme, de 19 de dezembro de 2024*” da EIOPA (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma), ou ainda – *numa ótica proativa de cooperação institucional, diversificando os exemplos de modelos de referência publicamente acessíveis a considerar*, entre vários outros casos e ainda em sede de regulação e supervisão financeira europeia *lato sensu*, o “*SRB Work Program 2025*” da Autoridade Europeia de Resolução Bancária (“*Single Resolution Board*”), bem como documentos originados pelo FMI, Grupo Banco Mundial e suas afiliadas.

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

6.6.1. No quadro das relações financeiras entre a ASF e os Fundos, cuja gestão lhe está legal e estatutariamente cometida (nos moldes já *supra* referenciados), justifica-se, por uma ótica essencial e de transparência associada a comparabilidade de situações ao longo dos anos, no quadro da apreciação dos Planos e Orçamentos para 2026 da ASF, do FGA e do FAT, e como *ponderação global e transversal*, assinalar - como vem sendo registado pela CF em anos anteriores e como é em última análise refletido no Relatório de “*Auditoria à implementação e execução da metodologia de imputação de encargos pela ASF aos FAT e FGA*”, da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), de novembro de 2022, homologado pelo Senhor Secretário de Estado das Finanças pelo seu Despacho n.º 97/2023-SEFin, de 22 de maio de 2023⁷ (doravante ‘Relatório IGF-encargos FAT-FGA’) - que, em matéria de relações financeiras entre a ASF e estes dois Fundos, se vem verificando uma *flutuação da metodologia adotada para o enquadramento de tais relações* desde o exercício de 2019.

⁷ Cfr. Relatório de “*Auditoria à implementação e execução da metodologia de imputação de encargos pela ASF aos FAT e FGA*”, da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) de novembro de 2022 – Relatório n.º 107/2022, novembro de 2022, Proc. n.º 2022/308/A10/353. Vd. em especial ponto 2.2. do referido Relatório e os *desenvolvimentos sucessivos* aí elencados entre 2019 e 2022.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



No entender da CF, essa flutuação apresenta repercussões ao nível da *comparabilidade* dos encargos apurados para a ASF pela gestão dos referidos Fundos ao longo dos últimos exercícios e para a *justificação* dos mesmos numa ótica de legalidade financeira. A esse propósito - *sem necessidade de incorrer em repetições* - remete-se tão só para os Pareceres produzidos pela CF, quer quanto a Planos e Orçamentos, quer quanto a Relatórios e Contas referentes aos exercícios de 2020 a 2024, em termos exaustivamente sumariados nos mais recentes, *maxime o Parecer de 2023 sobre os Planos e Orçamentos para 2024, o Relatório CF – de 27 de março de 2024, o Parecer de 2024 sobre os Planos e Orçamentos para 2025, de 9 de agosto de 2024, o Parecer da Comissão de Fiscalização da ASF sobre os Relatórios e Contas do Exercício de 2024 – ASF, FGA e FAT, de 25 de março de 2025, e o Relatório anual da CF sobre a ação fiscalizadora desenvolvida em 2024, de 29 de abril de 2025.*

Reportando-se ao conjunto dessas análises, que se dão aqui por reproduzidas, a CF reitera as mesmas, no que respeita especificamente às evoluções que se foram registando a cada momento ao longo dos exercícios de 2020 a 2024 com todos os *corolários que haja a registar em sede de legalidade e fiscalização financeiras* quanto às mesmas e a *propósito dos enquadramentos mantidos/adotados ao longo de cada uma dessas várias etapas evolutivas*, destacando em especial a síntese feita neste domínio no *Relatório CF - 30 março 23*, mas também, a título conclusivo, no Parecer da Comissão de Fiscalização da ASF sobre os Relatórios e Contas do Exercício de 2024 – ASF, FGA e FAT, de 25 de março de 2025.

6.6.2. No que respeita aos apuramentos de custos associados ao funcionamento do FGA e do FAT – pelos quais a ASF deve ser resarcida num quadro de legalidade financeira de autonomia de receitas e despesas da ASF e Fundos por si geridos permitindo afetações exclusivas e sem desvios às finalidades estatutárias próprias de cada uma dessas entidades – remete-se aqui para os *valores (e ordens de grandeza, com todas as suas implicações) inventariados quanto aos exercícios de 2020 a 2022 e quanto à orçamentação para 2023* constantes dos pontos 6.6.2.1. a 6.6.2.2. do Parecer desta CF sobre os Planos e Orçamentos para 2023 da ASF de 12 de agosto de 2022 (também em termos de cotejo global com os valores estimados para 2025), pelo que se “*vê positivamente o facto de, em 2024, a ASF ter adotado e implementado o Modelo de Contabilidade de Gestão, nas condições acima*

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Julio Tomente



descritas, em observância da NCP - 27 prevista no normativo contabilístico em vigor, merecendo da parte do AE uma ênfase, dada a relevância material do assunto, não pondo em causa a emissão de CLC's sem reservas, notando, adicionalmente, esta CF que a maximização, eficiência e utilização deste instrumento de gestão só será atingido, na sua plenitude, com a operacionalização do mesmo no novo ERP (Primavera), durante o ano de 2025, sempre acatando a necessária limitação dos encargos debitados ao FGA e ao FAT a uma compensação circunscrita, na terminologia do Despacho n.º 242/2021 – SEFin, cit., do Senhor Secretário de Estado das Finanças, “apenas ao ressarcimento dos encargos efetivamente incorridos pela ASF com a administração do FGA, e do FAT, (...) não podendo incluir qualquer ganho ou benefício, direto ou indireto, relacionado com a gestão dos mesmos”, como referido no Relatório anual da CF sobre a ação fiscalizadora desenvolvida em 2024, de 29 de abril de 2025.

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

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



referenciados igualmente – quanto às várias e sucessivas evoluções de tal *framework* analítico – pelo Relatório IGF-encargos FAT-FGA (*maxime*, pontos 2.3. e ss, “*modelo de imputação de gastos desenvolvido pela KPMG*”, e assim mencionando também o consultor externo que originariamente o concebeu e a que aludimos *supra*).

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

Neste quadro o *problema estrutural* que esta CF foi partilhando com o consultor externo em causa reside - na formulação do próprio consultor (KPMG) - no facto de (i) “*com o objetivo de compreender se a comissão cobrada aos fundos* [entretanto a figura passou a ser, por imposição de Despacho do Senhor Secretário de Estado recordado no Relatório IGF-encargos FAT-FGA, de reembolso de custos e não de ‘comissão’] é *adequada face aos custos de gestão dos mesmos, e uma vez que a ASF não dispõe de contabilidade analítica, a equipa de trabalho recorreu a alguns pressupostos de forma a determinar os custos de gestão dos fundos*”⁸ e de, nesse contexto, (ii) “*o exercício de apuramento de custos de gestão [ser] realizado mediante pressupostos e valores disponibilizados pela ASF que deverão ser validados com recurso a contabilidade analítica*” . Noutros termos, os pressupostos de cálculo mediante percentagens de afetação indireta de pessoal e de equipamentos de outros departamentos transversais da ASF à atividade dos Fundos constituíram um *pressuposto* disponibilizado pela ASF, *não auditado ou validado pela KPMG*, e cuja validação, pelo contrário, esta remete para uma necessária contabilidade analítica ou de gestão por ora inexistente. O mesmo problema é identificado pela IGF no seu Relatório IGF-encargos FAT-FGA ao referir (ponto 2.3.2.) que os “*encargos indiretos que terão sempre de ser apurados com base em chaves de repartição, envolvem alguma margem de subjetividade, que importa minimizar*”, a importância da “*redução da subjetividade nas chaves de repartição utilizadas*”, a “*indicação das chaves de repartição pelos respetivos diretores com base na sua sensibilidade*”, e o papel da contabilidade analítica/gestão para “*conferir maior sustentabilidade à imputação dos gastos comuns, devendo ser observados critérios rigorosos na afetação de tempos gastos pelos*

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

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO

Julio Tomente



funcionários nas atividades de supervisão e de gestão dos Fundos” (cfr. em todos os casos ponto 3. – “Conclusões e Recomendações”).

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

de caráter continuado nessa sede, ou ainda mediante outro tipo de intervenções nesse plano),⁹ verifica-se uma convergência com a recomendação que fecha o Relatório IGF-encargos FAT-FGA, cit., no sentido de “*se atribuir prioridade à implementação do sistema de contabilidade analítica, conferindo maior rigor na imputação dos gastos*” e especificando-se como “*prazos de execução acordados*” tratar-se de “*processo iniciado que deve concluir em 2023.*”.

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

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

A importância desses testes e aferições técnicas não pode de todo ser relativizada face a elementos que *prima facie* parecem, de algum modo, acrescer à componente que se vinha afirmando como essencial no anterior *framework* analítico melhorado e que envolvia os custos indiretos de gestão. Reportamo-nos *inter alia* a parcelas que “*para 2025*”, são compostas “*pela estimativa de gastos proveniente do Modelo de Contabilidade de Gestão, que incorpora os*

⁹ Não deixa aqui de se recordar, como já se fez no passado, que em ordem à segurança e certeza jurídicas a serem privilegiadas nesse domínio, pode sempre ser chamada especificamente a intervir entidade com competência para apreciações de fundo e tendencialmente definitivas nessa sede de legalidade financeira, no caso o Tribunal de Contas, nos termos resultantes, em termos conjugados, do estatuído na alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º e do artigo 55.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas em vigor, permitindo *análises e auditorias circunscritas a determinados aspetos de gestão financeira em especial*.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



*recursos humanos, logístico e tecnológicos, assim como todo o awareness da ASF, cedidos e disponibilizados aos Fundos para a prossecução das suas missões, pelos investimentos expectáveis a realizar em benefícios dos Fundos e ainda pelo acerto estimado de custos de gestão que não serão cobrados no ano de 2024, tendo como pressuposto a manutenção dos cativos nos Fundos (...).*¹⁰ As últimas componentes devem na verdade ter uma métrica que se afaste de uma lógica de benefício e de compensação e que nunca abandone a estrita lógica de reembolso de custos, o que importa em absoluto apurar em testes e exames/análises operacionais a realizar nos meses subseqüente antes de uma próxima e qualquer plena materialização dos custos de gestão objeto dos cenários constantes dos PAOs-2025.

6.6.5. Em síntese, registando-se o passo dado – com atrasos múltiplos - finalmente a julho de 2024, com um primeiro modelo de contabilidade analítica e de gestão, mas ainda não de todo consolidado e testado, impunha-se em absoluto até ao último trimestre de 2024 completar efetivamente os trabalhos neste domínio por forma a, de modo criterioso e tecnicamente e especificamente informado e escalpelizado, se poder aferir a consistência do modelo, a sua comparabilidade com modelos anteriores subvariantes e a sua operacionalidade e correção num ótica estrita de compensação por custos e nunca de benefício. Para tanto, faltava ainda igualmente contar com elementos do dispositivo informático e digital que suportarão certas ferramentas do modelo, o que tem vindo a ser considerado no ano de 2025 e que a CF se propõe acompanhar em exercícios futuros. Concomitantemente, no quadro desta apreciação, no presente condicionalismo, devem registar-se os naturais elementos de *ceticismo de auditoria* quanto a elementos do modelo que aparentemente possam estar conectados a uma ótica de benefício e não de *pura compensação de custos* – sempre passíveis de serem preventivamente afastados em futuros testes operacionais globais sobre o modelo – ou a hipotéticas consequências do modelo que possam determinar um agravamento apreciável de custos em relação aos níveis de custos praticados nos últimos anos, maxime face ao ora tentativamente contemplado (sempre sujeitos aos testes globais em causa). Efetivamente, registou-se a atualização do documento “Gastos – Fase I do Modelo de contabilidade de

¹⁰ Cfr PAO da ASF para 2025, página 121.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



gestão” (versão 2 – Atualização em 12 de novembro de 2024), aprovada em reunião do CA de 28 de novembro de 2024, que refere que “*Numa primeira fase, abordará os gastos da ASF e será suportado por um ficheiro, em formato excel, até estar implementado o módulo de contabilidade de gestão no novo ERP.*” Adicionalmente, refira-se que nesta nova versão se inclui que “*No caso dos Investimentos (Imobilizado)¹¹ de uso exclusivo dos Fundos o seu custo*

é suportado diretamente pelos respetivos orçamentos, sendo que nestes casos as respetivas amortizações são contabilizadas nas contas dos Fundos.”, e que “*Em 2025, deverão estar estabilizados tanto o modelo integral de contabilidade de gestão, como a sua total operacionalização em base exclusiva no novo ERP (módulo de contabilidade de gestão), entretanto desenvolvido e implementado.*” Consequentemente, não estando o modelo ainda numa fase de total plenitude, não se vê como exequível “*avaliar, de forma completa e definitiva, os custos que, desde 2010, foram gerados, apurados e devidos à ASF pelos Fundos no âmbito da sua gestão*”.

2. Análise da proposta do Orçamento

2.1. Considerações globais

7. A presente apreciação da CF, como já referido *supra*, no ponto 1., deste Parecer, reporta-se no essencial aos PAOs-2026 aprovados pelo CA da ASF, respetivamente, em 30 e 31 de julho de 2025, e recebidos na mesma data pela CF. Adicionalmente, a CF rececionou um *email* da ASF, através do seu Departamento Financeiro, em 4 de agosto, com informação relativa ao carregamento na plataforma da EO, efetuado no dia 1 de agosto, dos anexos previstos na Circular Série A n.º 1412, de 23 de junho de 2025.

2.2. Orçamento da receita

¹¹ Na nova terminologia contabilística, corresponde, fundamentalmente, a Ativos Fixos Tangíveis e Ativos Intangíveis.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



8. As Receitas Totais orçamentadas da ASF ascendem a 85.960.640 euros, sendo 41.676.142 euros de Receitas Correntes e 44.284.498 euros de Receitas de Capital.

Nas Receitas Correntes, são, naturalmente, predominantes as Taxas, Multas e Outras Penalidades com o valor agregado de 30.512.500 euros, correspondendo 30.253.750¹² euros a taxas de supervisão e 258.750 euros a multas e outras penalidades.

Em Rendimentos de Propriedade está previsto um montante de 231.779 euros correspondente à estimativa de juros a receber da gestão de carteira de ativos financeiros detidos pela ASF, prevendo-se um ligeiro decréscimo de 33.775 euros face a 2025 (2026: 231.779 euros; 2025: 265.554 euros).

Em Venda de Bens e Serviços está previsto, para 2026, um montante de 10.931.863 euros relativos aos custos de gestão que a ASF incorrerá com a gestão do FAT e FGA, havendo uma diminuição, 19,91%, face aos custos estimados para 2025 no montante de 13.649.220 euros. O valor orçamentado para 2026 dos custos de gestão tem por base o Modelo de Contabilidade de Gestão, aprovado em julho de 2024 pela ASF.

Esta variação nas Receitas Correntes orçamentadas para 2026 comparativamente a 2025 é explicada predominantemente pela evolução positiva de 3,83% no montante de 1.126.628 euros das taxas de supervisão e multas e outras penalidades (2026: 30.512.500 euros; 2025: 29.385.872 euros), pela evolução negativa 12,72% no montante de 33.375 euros a nível de

¹² De notar que a nível de Taxas, Multas e Outras Penalidades está previsto uma variação absoluta de 1.126.628 euros (2026: 30.512.500 euros; 2025: 29.385.872 euros) correspondendo a uma variação relativa de 3,83%. Essa variação, quer absoluta quer relativa, é explicada pela evolução prevista a nível de Taxas de Supervisão quer em termos absolutos de 1.081.628 euros (2026: 30.253.750 euros; 2025: 29.172.122 euros) quer em termos relativos de 3,71%. O valor de 30.253.750 euros corresponde ao cenário moderado e à aplicação da taxa de 0,048%, fixada pela Portaria n.º 74-B/2016, de 24 de março, aplicável aos prémios de seguro dos Ramos Vida e Não Vida, Fundos de Pensões e Mediação, de 2026, apurando-se um total de 28.709.442 euros ao qual acresce 50% do acréscimo de receita a nível do Ramo Vida e Fundos de Pensões no montante de 1.544.308 euros, correspondente à cobrança do primeiro semestre de 2026, a realizar em julho de 2026, resultante de uma possível autorização de alteração de taxa de 0,048% para 0,078%, conforme documento Projeção das Receitas ASF 2026, 24/06/2025, ponto 9 pág. 22 (a receita do 2.º semestre de 2026 resultante da taxa 0,078% só afetará o orçamento de 2027, uma vez que a cobrança da taxa de supervisão ocorrerá em janeiro de 2027). Assim, o montante constante do Orçamento da ASF de 30.253.750 euros, carregado no Sistema de Orçamento de Estado (SOE) da Entidade Orçamental resulta da adição de 28.709.442 euros com 1.544.308 euros, com a seguinte fundamentação “*as taxas de supervisão inscritas no orçamento para 2026, que incluem a previsão de receita adicional decorrente de novas taxas (pedido que aguarda decisão política), em montante equivalente a um semestre com novas taxas de supervisão, foram calculadas com base no cenário moderado*” constante no ponto 5.2 do PA&O 2026.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



Rendimentos de Propriedade e também pela evolução negativa de 19,91% a nível de Vendas de Bens e Serviços Correntes no montante de 2.717.357 euros (2026: 10.931.863 euros; 2025: 13.649.220 euros) que dizem fundamentalmente respeito aos custos estimados de gestão a pagar, em 2026, pelo FGA (7.306.904 euros) e FAT (3.624.959 euros) por conta de recursos humanos, logísticos, tecnológicos e capacidade de gestão assumidos pela ASF.

As Receitas de Capital previstas para 2026 ascendem 44.284.498 euros e são constituídas, fundamentalmente, pela integração de saldo de gerência no montante de 39.520.998 euros e a reembolso de CEDIM's no montante de 4.750.000 euros (CEDIM 1,14% 21/07/2026 - 1.250.000 euros; CEDIM 0,99% 21/07/2026 – 1.750.000 euros; CEDIM 1,96% 21/07/2026 – 1.750.000 euros).

9. Na parte referente ao FGA, observa-se que as Receitas Totais orçamentadas são de 364.014.451 euros, repartidas por Receitas Correntes de 46.142.277 euros e por Receitas de Capital de 317.872.174 euros.

As Receitas Correntes são constituídas, predominantemente, por taxas, multas e outras penalidades, com o valor de 37.006.000 euros, e apresentam um aumento de 13,02% relativamente ao orçamento para 2025 (32.743.000 euros). Em Rendimentos de Propriedade, no montante de 6.936.277 euros está previsto, nomeadamente, o recebimento de 5.472.901 (5.093.453+344.500+10.864 +24.084) euros a título de rendimentos financeiros resultantes da carteira de investimentos, nomeadamente, em CEDIM's, Obrigações de Tesouro de dívida soberana (Portugal, França, Alemanha e Espanha), BEI e Participações Corporate NOS SGPS S.A.) e de 1.463.376 euros do edifício República 79 de que o FGA é o proprietário. Em Transferências Correntes estão previstos 2.200.000 euros correspondentes a reembolsos a favor do FGA. As Receitas de Capital previstas ascendem a 317.872.174 euros e são constituídas, fundamentalmente, pela integração do saldo de gerência anterior no valor de 232.774.674 euros e por reembolso de CEDIM's no montante de 75.000.000 euros (CEDIM 1,14% 21/07/2026 - 50 000 000 euros; CEDIM 0,99% 21/07/2026 – 10.000.000 euros; CEDIM 1,96% 21/07/2026 – 15.000.000 euros) e Obrigações do Tesouro (O.T. julho 2,875% - 2026 – 10.000.000 euros) num montante total de 85.000.000 euros.

10. Quanto ao FAT, as Receitas Totais orçamentadas são de 835.303.370 euros, sendo as Receitas Correntes de 176.247.062 euros e as Receitas de Capital de 659.056.308 euros.

As Receitas Correntes são quase inteiramente constituídas por taxas, multas e outras penalidades (164.199.000 euros), a que acrescem valores de Rendimento de Propriedade em juros (9.444.062 euros) e Transferências Correntes (2.600.000 euros). O montante orçamentado de 9.444.062 euros diz respeito a rendimentos financeiros que o FAT espera receber decorrente da sua carteira de investimentos, predominantemente, em CEDIM's, CEDIC's e OT's (9.361.338 euros), Obrigações do Tesouro de dívida soberana Francesa, Alemã (81.250 euros) e Obrigações da JP Morgan e HSBC Global Pan Europe (5.474 euros). O montante orçamentado de 2.600.000 euros diz respeito à recuperação dos créditos constituídos no âmbito dos processos de indemnizações e às indemnizações que revertem para o FAT no caso de morte de sinistrado que não deixa beneficiários com direito a pensão. As Receitas de Capital previstas ascendem a 659.056.308 euros e são constituídas, fundamentalmente, pela integração do saldo de gerência anterior no valor de 509.055.058 euros e a reembolso de CEDIM's no montante de 140.000.000 euros (CEDIM 1,14% 21/07/2026 - 50.000.000 euros; CEDIM 0,99% 21/07/2026 - 35.000.000 euros; CEDIM 1,96% 21/07/2026 - 55.000.000 euros) e Obrigações do Tesouro (O.T. julho 2,875% - 2026 - 10.000.000 euros) num montante total de 150.000.000 euros.

2.3. Orçamento da despesa

11. As Despesas Totais orçamentadas da ASF ascendem a 45.496.244 euros, sendo 37.952.792 euros de Despesas Correntes e 7.543.452 euros de Despesas de Capital.

As Despesas Correntes são principalmente constituídas pelas Despesas com o Pessoal no montante de 26.387.430 euros, por Aquisição Bens e Serviços no montante de 8.381.413 euros, Transferências Correntes no montante de 3.107.593 euros.

O aumento de 10,37% (2026: 26.387.430 euros; 2025: 23.908.910 euros;) registado a nível de despesas com o pessoal justifica-se por ser expectável em 2026 novos recrutamentos de recursos humanos e uma atualização da massa salarial de 2,41%, conforme informação detalhada no Anexo II – Fundamentação do Orçamento de despesa com pessoal e Anexo II-

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



A Evolução dos movimentos de pessoal constantes no Sistema de Orçamento de Estado (SOE).

No valor da Aquisição de Bens e Serviços de 8.381.413 euros estão incluídas despesas relacionadas com rendas imobiliárias suportadas pela ASF no montante de 1.815.625 euros e aquisição de serviços relacionados com estudos, pareceres, projetos e consultadoria no montante de 1.502.335 euros (AG 02 14) dos quais 389.210 euros dizem respeito a serviços de natureza económica e financeira destacando-se, entre outros, os relacionados com consultoria para a Reforma de Tesouraria, Consultoria Fiscal, *Protection GAP*, Definição e Implementação de Sistema de Controlo Interno – DRH, DCP e DSI, Acompanhamento Atuarial a nível dos Fundos (FAT e FGA) e Estudo Atuarial Organismo de Insolvência, e um montante de 651.725 euros relacionados com a realização de estudos de natureza económico-financeiro, nomeadamente, a nível de Plano de Manutenção Geral dos Edifícios ASF, Plano de Otimização Energética, Reorganização do Departamento de Compras e Património, *Benchmark Salarial*, Diagnóstico Cultura Organizacional, Fundo Sísmico, Observatório de Seguros de Saúde, Reformulação do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Auditoria de Qualidade ao SGQ – FGA e FAT, *Framework* do Novo Plano Estratégico, Extensão do Plano de Continuidade de Negócio para Principais Riscos Operacionais, Auditoria e Certificação – Inclusão no Programa ECO:AP 2030 e Acordo de Cooperação com Universidades. Também a nível dos Serviços de natureza informática existe, nomeadamente o PESI – Plano estratégico de SI e a previsão de aquisição de serviços (software) na área dos sistemas de informação.

O valor das Transferências Correntes no montante de 3.107.593 euros é essencialmente constituído pela transferência para a Autoridade da Concorrência, que se cifra em 1.489.403 euros e quotizações para organismos internacionais dos quais se destaca a referente à EIOPA no montante de 900.000 euros.

Na totalidade das Despesas Correntes observa-se um acréscimo de 2.701.309 euros (2026: 37.952.792 euros; 2025: 35.251.482 euros) e em termos percentuais de 7,66% em relação ao orçamento para 2025. Nas Despesas de Capital no montante de 7.543.452 euros estão projetadas, nomeadamente, despesas na área das tecnologias e sistemas de informação no montante de 2.180.640 euros, relacionadas com o desenvolvimento de soluções ligadas à

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



“Inteligência Artificial”, arquitetura e desenvolvimento de *dashboards* e relatórios conexos com o Modelo Integrado do de Supervisão e o portal do Registo de Operadores e o SORCA, e um montante de 4.750.000 euros relacionado com a constituição de CEDIM’s e CEDIC’s.

12. As Despesas Totais orçamentadas do FGA ascendem a 130.695.289 euros, sendo 34.783.866 euros de Despesas Correntes e 95.911.423 euros de Despesas de Capital.

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

Nas Aquisições de Bens e Serviços no montante de 9.306.904 euros, está previsto um montante de 7.306.904 euros a título de custo de gestão a ser cobrada pela ASF com base no novo Modelo de Contabilidade de Gestão aprovado pela ASF em julho de 2024 e 2.000.000 euros relativos a custas judiciais, agentes de execução e mandatários (advogados) do FGA.

Em Outras Despesas Correntes no montante de 4.476.962 euros, está previsto um montante de 1.194.580 euros de IRC que incide sobre os rendimentos financeiros dos ativos financeiros detidos pelo FAT, quer comissões bancárias suportadas pelo FAT no montante de 15.000 euros e um montante de 3.267.383 euros (2,5% @ 130.695.289) a título de “Reserva” em conformidade com o disposto no ponto 24 da Circular 1412 – Série A, de 23 de junho de 2025, aprovada pela Entidade Orçamental e publicada.

Em termos de Despesas de Capital está estimado um montante de 2.165.963 Euros, composto por um montante de 1.500.000 euros relativo à previsível compra das instalações do FGA localizadas no Porto e por outro montante de 665.963 euros relativo ao *software* de gestão a adquirir pelo FGA.

Existe igualmente um montante de 93.745.460 euros relativo à constituição de CEDIC’s e CEDIM’s, respetivamente, de 42.500.000 euros e 51.245.460 Euros.

As Despesas de Capital estimadas para 2026 relativamente a 2025 têm um aumento de 81.891.423 euros (2026: 95.911.423 euros; 2025: 14.020.000 euros) correspondendo a um acréscimo de 584,10% face a 2025.



13. As Despesas Totais orçamentadas do FAT ascendem a 325.684.527 euros, sendo 103.826.640 euros de Despesas Correntes e 221.857.887 euros de Despesas de Capital.

Nas Despesas Correntes predominam, naturalmente as Transferências no montante de 90.000.000 euros que dizem respeito ao reembolso às empresas de seguros das atualizações das pensões, de prestações suplementares por assistência de terceira pessoa e de duodécimos adicionais da responsabilidade destas empresas (75.000.000 euros); e às indemnizações de acidentes de trabalho nos casos em que as entidades empregadoras economicamente incapazes não o possam fazer (15.000.000 euros).

Nas Aquisições de Bens e Serviços no montante de 3.774.959 euros, está previsto o montante de 3.624.959 euros a título de custo de gestão a ser cobrada pela ASF com base no novo Modelo de Contabilidade de Gestão, sendo os remanescentes 150.000 euros as despesas orçamentadas relativas a despesas de gestão de processos judiciais (custas).

Em Outras Despesas Correntes no montante de 10.051.681 euros, está previsto um montante de 1.889.568 euros de IRC que incide sobre os rendimentos financeiros dos ativos financeiros detidos pelo FAT, quer comissões bancárias suportadas pelo FAT no montante de 20.000 euros e um montante de 8.142.113 euros (2,5% @ 325.684.527) a título de “Reserva” em conformidade com o disposto no ponto 24 da Circular 1412 – Série A da Entidade Orçamental, de 23 de junho de 2025, aprovada pela Entidade Orçamental e publicada.

Existe igualmente um montante de 221.857.887 euros relativo à constituição de CEDIC's e CEDIM's, respetivamente, de 75.000.000 euros e 146.857.887 euros.

As Despesas de Capital estimadas para 2026 relativamente a 2025 têm um aumento de 171.857.887 euros (2026: 221.857.887 euros; 2025: 50.000.000 euros) correspondendo a um acréscimo de 343,72% face a 2025.

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 2026.

Orçamento 2026 - ASF+FGA+FAT

Unidade: Euros

Entidade	Receitas			Despesas			Saldo gerência
	Capital	Corrente	Total	Capital	Corrente	Total	
ASF	44.284.498	41.676.142	85.960.640	7.543.452	37.952.792	45.496.244	40.464.396
FGA	317.872.174	46.142.277	364.014.451	95.911.423	34.783.866	130.695.289	233.319.162
FAT	659.056.308	176.247.062	835.303.370	221.857.887	103.826.640	325.684.527	509.618.843

Saldo de Gerência= Receita Total - Despesa Total

Capítulo V. Apreciação conclusiva

15. Com base no trabalho efetuado sobre a evidência que suporta os pressupostos da informação previsional dos documentos acima referidos, o qual foi executado tendo em vista a obtenção de um nível de segurança moderado *ainda que com o contexto referenciado supra, no ponto 1. e no ponto 5. deste Parecer (para os quais se remete)*, nada chegou ao nosso conhecimento que nos leve a concluir que tais pressupostos não proporcionem uma base mínima para aquela informação e que tal informação não tenha sido genericamente preparada e apresentada de forma consistente com as políticas e princípios contabilísticos normalmente adotados pela entidade.

16. Em face do *supra* exposto no corpo principal do presente Parecer, e com os fundamentos daí decorrentes, incluindo todas as ponderações qualitativas e correspondentes observações e recomendações delineadas quanto a determinadas matérias, nomeadamente,

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



Júlio Nunes Tormenta



Maria Teresa Medeiros Garcia

aspetos atinentes a oportunidades de *melhoria, no plano do aprofundamento da densificação e especificação substantivas dos objetivos estratégicos (anualizados em sede de planificação de prioridades)*, das correspondentes vertentes de atuação, e da explicitação das concretas atividades a realizar (*com datas previsionais de início e de termo*, para além das atividades especificadas como desenvolvidas em continuidade com exercícios anteriores) referentes a cada unidade orgânica, que lhe estiver afeta em termos de execução (o que pressupõe a especificação, em sede de Planos Anuais, de objetivos pormenorizados e sua projeção em *cronogramas* anuais, que assim permitam, depois, otimizar os *Indicadores de Desempenho* para medir os resultados na sua concretização, em função de particulares ações desenvolvidas em certos calendários), retém-se aqui uma ênfase, visando tal *oportunidade de melhoria complementar*, como especificada nos exatos termos referidos *supra*, no ponto 6.5. deste Parecer.

17. Devemos, ainda, advertir que frequentemente os acontecimentos futuros não ocorrem da forma esperada, pelo que os resultados reais poderão vir a ser diferentes dos previstos e as variações poderão ser materialmente relevantes, salientando-se, a esse título, uma vez mais, o *contexto particular de incerteza económica* referenciado neste Parecer, esp., *supra*, no ponto 6.1.

Lisboa, 8 de agosto de 2025

A COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO



Maria Teresa Medeiros Garcia

Vogal



Júlio Nunes Tormenta

Júlio César Nunes Tormenta
Vogal/ROC