



PA

Plano Anual de Atividades e Orçamento

2022

FAT
Fundo de Acidentes
de Trabalho

FICHA TÉCNICA

Título

Plano Anual de Atividades e Orçamento - FAT | 2022

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

Plano Anual de Atividades e Orçamento | FAT

2022



Índice

04 Índice de Figuras

04 Índice de Quadros

05 Siglas e Acrónimos

07 Mensagem da Presidente

09 Notas Técnicas

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

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

31 Apresentação do FAT

33 Balanço 2021

35 Enquadramento Estratégico

37 Papel Socioeconómico e Contexto

39 Prioridades para 2022

41 Atividades em 2022

42 Recursos e Competências

43 Plano Financeiro Orçamental

43 Receita 2021 e 2022

45 Despesa 2021 e 2022

Índice de Figuras

- 23 **Figura 1** - FGA | Despesas com Pessoal - RH
- 23 **Figura 2** - FAT | Despesas com Pessoal - RH
- 24 **Figura 3** - Evolução da Rúbrica de Despesas “outras”
- 24 **Figura 4** - FGA | *Fee* de Gestão - Ativo Líquido do Balanço
- 25 **Figura 5** - FAT | *Fee* de Gestão - Ativo Líquido do Balanço

Índice de Quadros

- 44 **Quadro 1** - Receita 2021 e 2022
- 45 **Quadro 2** - Despesa 2021 e 2022

Siglas e Acrónimos

ASF	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho
SGQ	Sistema de Gestão de Qualidade
UAFAT	Unidade de Apoio do Fundo de Acidentes de Trabalho



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 do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT), num contexto ainda marcado pela pandemia da COVID-19.

A gestão do FAT é, por legislação própria, cometida à ASF que, através da Unidade de Apoio (departamento) constituída e dedicada a essa finalidade, assegura o seu funcionamento, sendo também disponibilizados pela ASF todos os meios e recursos necessários à atividade desenvolvida. A gestão é conduzida considerando o seu relevante interesse público e função social.

O FAT visa garantir o pagamento das indemnizações de acidentes de trabalho nos casos em que as entidades empregadoras não o possam fazer por incapacidade económica, 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.

A atividade prosseguida e os impactos económicos, sociais e comportamentais refletidos no Plano de Atividades que agora se apresenta são a expressão da importante missão do FAT e do empenho colocado na sua gestão.

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, revestindo-se a recuperação de incerteza.

Ainda assim, antecipa-se um balanço bastante positivo das atividades do FAT em 2021, na medida em que esperamos que se concretizem os objetivos principais.

Releva-se o facto de o primeiro semestre de 2021 ter sido marcado pelo início de um processo de melhoria no que se refere à componente da modernização digital, enquadrado no Programa de Transformação Digital que a ASF aprovou e tem em desenvolvimento.

Importa igualmente realçar que a ASF tem em curso a preparação de um estudo de sustentabilidade financeira do FAT e a revisão da Norma Regulamentar 11/2007, de 26 de julho, relativa ao Sistema de Informação de Pensões, trabalhos que estarão concluídos no decorrer do segundo semestre de 2021.

As perspetivas para o ano de 2022 mantêm-se ainda num quadro de alguma incerteza, esperando-se, no entanto, um maior grau de estabilização dos impactos provocados pela pandemia. É neste contexto que o FAT, visando sempre o interesse público, procura conjugar no seu Plano de Atividades um conjunto de atividades de apoio ao exercício das suas competências legais e normativas, designadamente:

- A manutenção da Certificação do Sistema de Gestão de Qualidade do FAT;
- A análise conceptual de um novo sistema de informação e o reforço de funcionalidades e mecanismos de controlo das operações;
- A melhoria da qualidade estatística dos dados;
- A melhoria dos conteúdos partilhados publicamente sobre a atividade;
- O apoio técnico ao governo e à Assembleia da República na elaboração de atos legislativos.

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 e o Fundo de Garantia Automóvel, 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.

Expresso o meu reconhecimento e gratidão aos Colaboradores da ASF, em particular à Unidade de Apoio do FAT, realçando a sua dedicação e elevado empenho que permitem ao Fundo a prossecução da sua missão e a concretização dos seus objetivos.

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 6º 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 7º, n.º 1, 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 de terminada que importa prosseguir;
 - ii. São patrimónios autónomos, compostos por ativos financeiros e património imobiliário que importa gerir.

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

² Cf. o n.º 2 do artigo 47º 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 2º 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”.

5. ASF, FGA e FAT têm orçamentos distintos, prevendo as leis que os enquadram receitas e despesas diversas.
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 59º, 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 4º, 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

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

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

e vigilância, serviços burocráticos, incluindo a preparação de documentação oficial, serviços de auditoria, entre outros.

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 38º 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 37º, 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 respectivos 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 juris consultados 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 afetadas 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

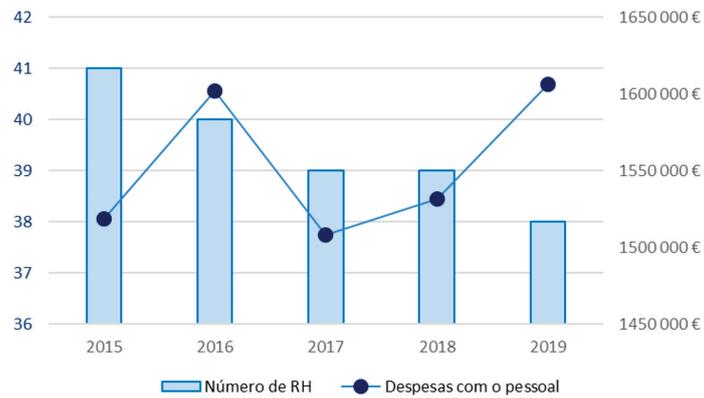
I. Enquadramento

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 “outras” 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.

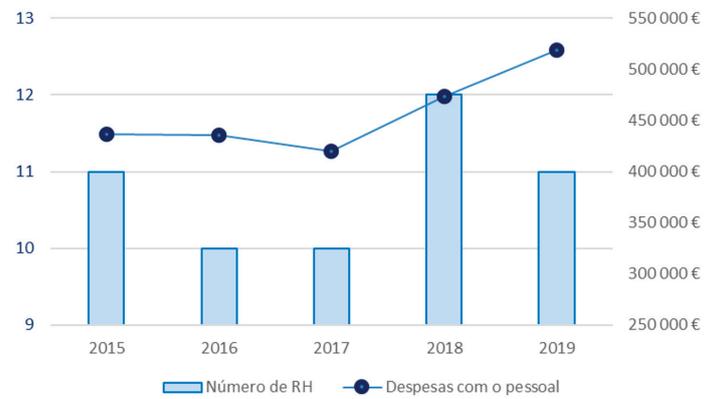
FGA | Despesas com pessoal - RH

Figura 1



FAT | Despesas com pessoal - RH

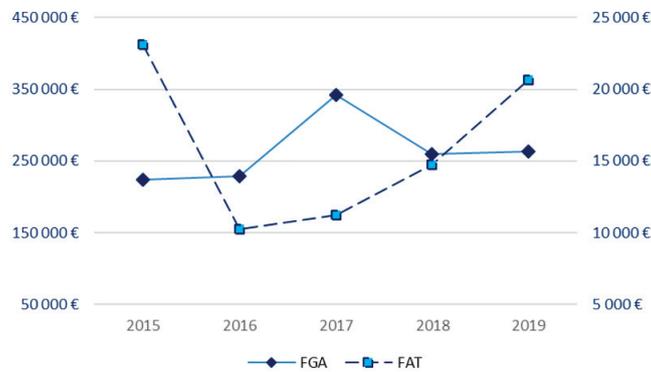
Figura 2



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 rúbrica de Despesas “outras”

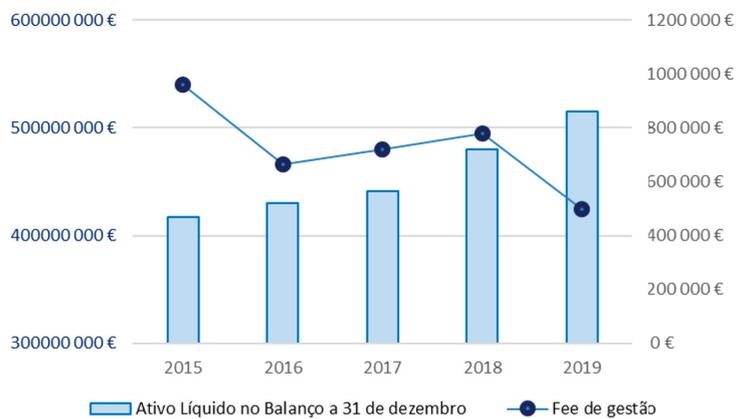
Figura 3



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.

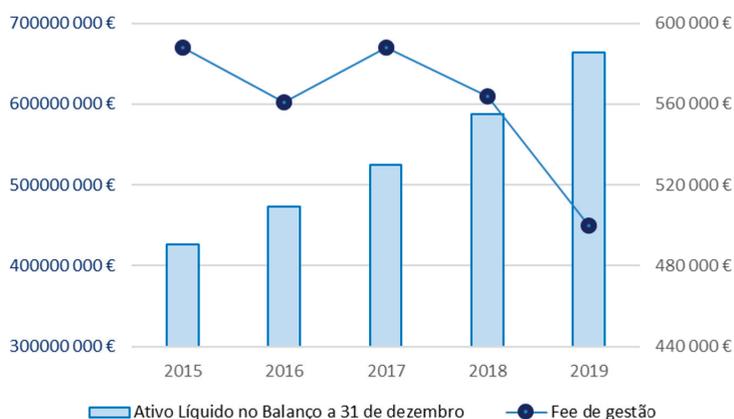
FGA | Fee de gestão - Ativo Líquido do Balanço

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 do FAT

O Fundo de Acidentes de Trabalho (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, proceder ao pagamento de prémios de acidentes de trabalho de empresas em processo de recuperação e à tramitação relativa à colocação e resseguro dos riscos recusados.

A gestão do FAT é assegurada pela Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) através da Unidade de Apoio vocacionada específica e exclusivamente para esse efeito. Na estrutura orgânica da ASF está integrada essa Unidade de Apoio, denominada, Unidade de Apoio do Fundo de Acidentes de Trabalho (UAFAT), que recorre aos recursos humanos, logísticos, tecnológicos e capacidade de gestão e conhecimento da ASF para a prossecução da sua missão.



Missão do FAT

É missão do FAT a proteção e reparação dos danos aos sinistrados de acidentes de trabalho e aos beneficiários legais. Esse desígnio é alcançado através de um fundo que visa essencialmente a promoção de fins de cariz eminentemente social, no âmbito da reparação dos acidentes de trabalho.

Em concreto através do FAT, o Estado funciona como o garante das situações que o mercado segurador, de *per si*, não contempla, como é o caso das atualizações das pensões e das prestações de assistência por terceira pessoa e do duodécimo adicional das pensões (no caso dos acidentes ocorridos até 31.12.1999) ou aquelas em que intervém subsidiariamente relativamente à sociedade civil no que

concerne à substituição da entidade responsável, sempre que esta não possa assumir o pagamento das prestações devidas em caso de acidente de trabalho em que foi condenada, por motivos de incapacidade económica, insolvência, ausência, desaparecimento ou impossibilidade de identificação da mesma.

O FAT tem desenvolvido e implementado processos no sentido de melhorar os seus serviços com impactos claros nos resultados da sua atuação que se tem pautado pelo rigor, competência e transparência de processos e serviços.

A otimização dos processos, com base nos recursos existentes, tem permitido ganhos transversais a toda a operação desenvolvida pelo Fundo.

No presente documento o FAT apresenta os projetos e atividades que irá realizar numa lógica de continuidade face à estratégia definida, no sentido de aumentar a eficácia e eficiência do Fundo, nomeadamente através da utilização de novas tecnologias, sem descurar o tema da sustentabilidade e ainda a avaliação e a monitorização dos principais riscos com potencial para afetar a estabilidade financeira do FAT.

Balanço 2021

A pandemia provocada pela COVID-19, com todos os seus impactos económicos e sociais, tem constituído um dos maiores desafios para o FAT até ao momento, nomeadamente no que respeita a manter a sua atividade de forma eficaz num contexto de pandemia generalizada, com todos os seus profissionais em teletrabalho, e sem nunca descurar o rigor e profissionalismo sobejamente reconhecidos pelos seus *stakeholders*.

Ainda assim, o balanço das atividades propostas para 2021 para o FAT antecipa-se bastante positivo, já que se espera atingir os objetivos principais propostos.

Em regime de teletrabalho foram desenvolvidos os normais procedimentos, sem constrangimentos assinaláveis, quer no âmbito da tramitação dos processos de indemnizações de acidentes de trabalho, reembolsos de indemnizações e reversões, quer no que se refere aos fluxos financeiros entre o FAT e as empresas de seguros relativos aos reembolsos das atualizações das pensões da sua responsabilidade, à receita com origem nestas empresas e à colocação dos riscos recusados de acidentes de trabalho.

Manteve-se a tramitação normal dos processos de reembolso e reversão em caso de insolvência do responsável, já declarada judicialmente, nomeadamente as reclamações ou habilitações de créditos nesses processos judiciais em curso, até porque tratando-se de processos urgentes, não se suspendem os prazos processuais.

Quanto às diligências judiciais, as mesmas foram novamente suspensas em 2 de fevereiro, com o restabelecimento do regime de suspensão de prazos processuais e procedimentais decorrentes do agravamento da pandemia, o qual vigorou até 6 de abril de 2021 (Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril). Desde então, encontra-se em vigor o regime excecional de realização de diligências à distância, tendo sido determinada a sua realização, sempre que possível, por meios eletrónicos, facto que tem contribuído para a realização da grande maioria das diligências agendadas com este Fundo.

O primeiro semestre de 2021 foi igualmente marcado pelo início de um processo de melhoria no que se refere à componente de modernização digital. Com o objetivo de dotar o fundo com ferramentas digitais robustas, e em articulação com o Departamento de Sistemas de Informação da ASF, o FAT deu início a um levantamento de necessidades informáticas com vista à otimização dos processos, concretamente no que se refere à mitigação dos riscos operacionais, à depuração da informação e à extração desta para fins estatísticos e/ou de estudos de caráter técnico e atuarial.

Importa igualmente realçar que no segundo semestre de 2021 vai ser realizado um estudo de sustentabilidade financeira do FAT, a alteração da Norma Regulamentar 11/2007 de 26 de julho, relativa ao Sistema de Informação de Pensões e ainda dado início à revisão e melhoria do modelo de colocação e Resseguro dos Riscos Recusados, no âmbito do seguro obrigatório de acidentes de trabalho.

Enquadramento Estratégico

O FAT, na prossecução da sua missão e atribuições, tem vindo a desenvolver e a implementar um processo de transformação gradual com vista a uma maior otimização de recursos que se traduza, não só num elevado nível de qualidade dos seus serviços, mas também numa resposta eficaz e eficiente às necessidades dos utentes.

Na vertente da **modernização digital** o FAT pretende consolidar a simplificação dos processos internos e a automatização dos procedimentos de validação da informação. Para tal, mostra-se necessário promover uma arquitetura de sistemas de informação, transversal à área técnica do FAT, que automatize controlos, no âmbito da validação da informação, e com o objetivo de mitigar riscos operacionais e libertar os recursos humanos das atividades correntes, para os alocar a outras áreas de intervenção, de forma a aumentar os níveis de eficácia e eficiência do FAT.

Paralelamente, é também reconhecida a importância do **acompanhamento e análise dos riscos** com impactos diretos e/ou indiretos no FAT, eventuais potenciadores do aumento da sinistralidade e das responsabilidades do Fundo ou com efeitos na sua receita, nomeadamente, as eventuais alterações legislativas, os riscos de longevidade, os riscos de catástrofes e fenómenos naturais, os riscos pandémicos (exemplo recente da pandemia COVID-19), entre outros.

Não menos relevantes são os fenómenos associados aos riscos inerentes ao teletrabalho, à massificação do trabalho fora de horas, ao número crescente de trabalhadores com vínculo laboral a dois ou mais empregadores, à evolução do mercado de trabalho em que os setores tradicionais estão a perder importância em prol das “novas profissões”, com dinâmicas e problemáticas menos conhecidas e estudadas, à maior exposição a situações económicas menos favoráveis das pequenas e micro empresas e à evolução da atividade sócioeconómica em geral.

Finalmente, mas não menos importante, salienta-se a **cooperação institucional** com outros organismos para a qualidade das políticas públicas, nomeadamente através da produção de pareceres jurídicos ou de propostas legislativas e da participação em grupos e comissões de trabalho versando matérias relativas a riscos profissionais (acidentes de trabalho e doenças profissionais).



Papel Socioeconómico e Contexto

Desde 1913 que é reconhecida em Portugal a obrigatoriedade de as entidades empregadoras repararem as consequências dos acidentes de trabalho sofridos pelos seus empregados. Foi neste âmbito instituída a obrigatoriedade legal do seguro pelo risco de acidentes de trabalho, visando assegurar aos trabalhadores por conta de outrem e seus familiares as condições adequadas de reparação dos danos decorrentes de acidentes de trabalho. Desde então, os diversos regimes jurídicos de reparação de acidentes de trabalho, nomeadamente a Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, e a Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro mantiveram, na sua essência, o sistema reparatório baseado no seguro.

Este novo enquadramento jurídico veio alargar o carácter de obrigatoriedade do seguro também aos trabalhadores independentes, pretendendo-se garantir prestações em condições idênticas às dos trabalhadores por conta de outrem. A inexistência de seguro é punida por lei, podendo implicar o pagamento de uma coima. No caso de acidente ocorrido com trabalhador por conta de outrem, a entidade empregadora é responsável pelo pagamento das prestações previstas na lei.

O FAT foi também um dos instrumentos criados pela Lei n.º 100/97, de 13 de setembro, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 185/2007, de 10 de maio, como garante da proteção dos sinistrados e seus beneficiários, exercendo, como tal, um papel de enorme importância na sociedade e na economia, com um elevado impacto para famílias e empresas.



Prioridades para 2022

O FAT, enquanto fundo gerido pela ASF, beneficia também da estratégia desta. Formalizada em 2020 pelo Plano Estratégico 2020-2024 da ASF, a estratégia da Autoridade assenta no lema “Compromisso com o futuro” e visa modernizar a ASF dotando-a dos recursos e ferramentas necessários para prossecução da sua missão.

O Fundo, enquanto Unidade de Apoio integrada na estrutura orgânica da ASF, usufrui dos benefícios da estratégia da ASF, nomeadamente através dos recursos humanos, logísticos, tecnológicos e capacidade de gestão e conhecimento que a ASF lhe disponibiliza.

No âmbito da definição das prioridades para 2022 o FAT mantém-se orientado para servir adequadamente o sinistrado e responder às exigentes e legítimas expectativas do mesmo e da sociedade civil.

Prioridades 2022

Atuação pautada pelo rigor e transparência, agilizando a monitorização e reforço de auditorias permanentes aos processos com vista ao planeamento, execução e controlo dos procedimentos necessários para a manutenção da certificação do SGQ no âmbito da Norma NP EN ISO 9001:2015	Uniformização e simplificação de processos internos Promoção da articulação e comunicação da informação na área técnica	Automatização de controlos técnicos no âmbito da otimização dos processos internos e da validação da informação proveniente da área técnica Modernização do Portal do FAT com a disponibilização de novas funcionalidades	Promover a partilha de conhecimento entre os profissionais do FAT Preparar os trabalhadores para responder atempada e eficazmente aos diferentes desafios deste Fundo
Tratamento e divulgação de dados estatísticos			
Modelo de governação e organização interna	Modelo integrado	Modernização digital	Cultura de adaptabilidade e flexibilidade dos recursos



Atividades em 2022

Para 2022 mantêm-se os princípios pelos quais se tem pautado a atividade do FAT decorrentes das suas competências legais e normativas, nomeadamente o cumprimento da legislação e regulamentação aplicáveis, a promoção de fins de cariz eminentemente sociais, a consolidação de uma imagem institucional de rigor, a representação e defesa do FAT em Tribunal de forma a promover a efetivação dos seus direitos e obrigações, a elevada competência técnica e celeridade processual.

Para além das atividades decorrentes da legislação e dos normativos aplicáveis, o FAT irá ainda:

- Garantir a manutenção da Certificação do Sistema de Gestão de Qualidade do FAT;
- Desenhar e implementar novos procedimentos e controlos que permitam aumentar a eficiência/eficácia do funcionamento do Fundo;
- Iniciar a análise conceptual de um novo sistema de informação;
- Promover o tratamento e divulgação estatística no âmbito das competências e atividades do FAT;
- Promover a elaboração de estudos técnicos e atuariais que se mostrem relevantes para o FAT.

Recursos e Competências

Do ponto de vista funcional o FAT integra 11 profissionais nas suas áreas de intervenção jurídica e técnica.

Cada vez mais o FAT tem promovido uma cultura de adaptabilidade e flexibilidade dos seus recursos humanos pois, no contexto atual em que vivemos e em que se assiste a uma alteração total do paradigma associado a, por exemplo, teletrabalho e “novas profissões”, é estritamente necessário que os seus profissionais sejam capazes de responder mais e cada vez melhor às novas realidades assistidas.

Assim, e no que respeita aos profissionais especializados em temas jurídicos, no âmbito das suas competências, estes são responsáveis pela análise jurídica e aprovação dos processos de indemnizações, aprovação e gestão dos processos de pagamentos de prémios, de reembolsos de indemnizações e de reversões e ainda por assegurar a representação e defesa do FAT em tribunal.

A elaboração de pareceres jurídicos em matérias de acidentes de trabalho e doenças profissionais é outra das suas competências. São profissionais que apresentam flexibilidade e rotatividade entre si, nos variados temas da competência jurídica do FAT, partilhando conhecimentos e experiências que lhes permitem adaptarem-se às diferentes realidades jurídicas do Fundo.

Quanto aos profissionais especializados em temas de cariz técnico, as suas competências centram-se por um lado, na análise técnica, autorização de despesas e gestão dos processos de indemnização relativos a entidades economicamente incapazes, e por outro, no controlo dos fluxos financeiros entre o FAT e as empresas de seguros, relativos aos reembolsos das atualizações das pensões da sua responsabilidade, à receita com origem nestas empresas e à colocação e tramitação relativa ao resseguro dos riscos recusados de acidentes de trabalho. É necessário que seja implementada uma maior cultura de partilha de conhecimento, formando técnicos polivalentes e capazes de operar em diversas matérias da competência técnica do FAT.

Plano Financeiro Orçamental

A proposta orçamental para 2022 respeita o equilíbrio orçamental e a estratégia definida à luz do cumprimento da missão do FAT.

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

Receita 2021 e 2022

Do ponto de vista do modelo de financiamento constituem receitas do FAT, nos termos do Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de abril, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 185/2007, de 10 de maio:

- i. As taxas incidentes sobre os salários cobertos pelas apólices de seguro, sobre os capitais de remição de pensões em pagamento e sobre as provisões matemáticas de prestações suplementares de assistência de terceira pessoa;
- ii. Os reembolsos provenientes das entidades patronais que não haviam celebrado seguro obrigatório de acidentes de trabalho, às quais o FAT se substituiu no pagamento de indemnizações / pensões e no recebimento de indemnizações por morte de sinistrados sem beneficiários (reversões);
- iii. Os rendimentos de aplicações financeiras.

Para 2022, o FAT prevê um aumento na receita anual comparativamente ao orçamento de 2021 conforme detalhe *infra*.

Receita 2021 e 2022

(milhares de euros)

Capítulo	Designação	Orçamento 2021	Orçamento 2022
Receitas Correntes			
04	Taxas, multas e outras penalidades	76 494	101 794
05	Rendimentos da propriedade	5 597	5 519
06	Transferências correntes	1 600	1 600
Sub-total de Receitas Correntes		83 691	108 913
Receitas de Capital			
11	Ativos financeiros	500	6 200
15	Reposições não abatidas aos pagamentos	3	3
16	Saldo da gerência anterior	124 942	254 867
Sub-total de Receitas de Capital		125 445	261 070
Total Receitas		209 136	369 983

Quadro 1

A maior componente é a rubrica de 'Taxas, multas e outras penalidades' (102 milhões de euros previstos para 2022) que contempla as previsões de receitas relacionadas com os salários seguros, os capitais de remição das pensões em pagamento e as provisões matemáticas das prestações suplementares de assistência por terceira pessoa já referidas acima.

Nas receitas de capital, os rendimentos financeiros do FAT (6 milhões de euros previstos para 2022) resultam da carteira de títulos existente e da maturidade de alguns desses ativos.

Despesa 2021 e 2022

O orçamento anual do FAT é elaborado numa ótica de equilíbrio 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			
02	Aquisições de bens e serviços	5 168	2 222
04	Transferências correntes	45 526	47 630
06	Outras despesas correntes	1 315	1 190
Sub-total de Despesas Correntes		52 009	51 042
Despesas de Capital			
09	Ativos financeiros	150 000	300 000
Sub-total de Despesas de Capital		150 000	300 000
Total Despesas		202 009	351 042

Quadro 2

A rubrica de 'Aquisições de bens e serviços' diz essencialmente respeito à comissão de gestão que o FAT paga à ASF por conta dos recursos humanos, logísticos, tecnológicos e capacidade de gestão e conhecimento da ASF cedidos ao Fundo para a prossecução da sua missão (2,110⁶)⁸.

A rubrica de 'Transferências correntes' é a mais significativa e destina-se a suportar (i) o 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

⁸ 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.

(37,5 milhões de euros previstos para 2022), e (ii) as indemnizações de acidentes de trabalho nos casos em que as entidades empregadoras economicamente incapazes não o possam fazer (10,1 milhões de euros previstos para 2022).

Na despesa de capital há uma variação materialmente relevante na rubrica de “Ativos financeiros” decorrente dos investimentos em ativos financeiros, essencialmente Certificados Especiais de Dívida de Médio Prazo (CEDIMs), Obrigações do Tesouro (OTs) e outras obrigações soberanas e corporate, de rendimento fixo, decorrentes da aplicação do saldo de gerência previsto do ano anterior.

