



**ASF**

Autoridade de Supervisão  
de Seguros e Fundos de Pensões

PA

# Plano Anual de Atividades e Orçamento

2022

**FGA**

Fundo de Garantia  
Automóvel

## **FICHA TÉCNICA**

### **Título**

Plano Anual de Atividades e Orçamento - FGA | 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](mailto:asf@asf.com.pt)

[www.asf.com.pt](http://www.asf.com.pt)

Ano de Edição: 2021

# Plano Anual de Atividades e Orçamento | FGA

---

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 FGA**

## **33 Balanço 2021**

## **35 Enquadramento Estratégico**

## **36 Papel Socioeconómico e Contexto**

## **37 Prioridades para 2022**

## **38 Atividades em 2022**

39 Recursos e Competências

## **41 Plano Financeiro Orçamental**

41 Receita 2021 e 2022

43 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

- 42 **Quadro 1** - Receita 2021 e 2022
- 43 **Quadro 2** - Despesa 2021 e 2022

# Siglas e Acrónimos

<b>ASF</b>	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
<b>BdP</b>	Banco de Portugal
<b>CoB</b>	Conselho dos Gabinetes
<b>FGA</b>	Fundo de Garantia Automóvel
<b>GTAE</b>	Grupo de Trabalho para os Assuntos Europeus
<b>SAAS</b>	Sistema de Apoio e Acompanhamento de Sinistrados
<b>SGQ</b>	Sistema de Gestão de Qualidade
<b>SORCA</b>	Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel
<b>UAFGA</b>	Unidade de Apoio do Fundo de Garantia Automóvel



# 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 Garantia Automóvel (FGA), num contexto ainda marcado pela pandemia da COVID-19.

A gestão do FGA 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 FGA é especialmente destinado ao cumprimento de obrigações indemnizatórias decorrentes de acidentes rodoviários. No plano da regularização de acidentes rodoviários transfronteiriços, o FGA assume em Portugal as funções de Organismo de Indemnização e de Centro de Informação.

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 FGA 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 FGA 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 a realização de um estudo de sustentabilidade financeira do FGA cujas conclusões serão apresentadas ao Senhor Secretário de Estado das Finanças e o acompanhamento dos desenvolvimentos da futura Diretiva do Seguro Automóvel sobretudo no que diz respeito às atribuições do FGA de forma a acautelar uma resposta atempada aos desafios colocados pelo novo texto legislativo.

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 FGA, 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;
- A implementação de um sistema de informação que suporte as atividades de gestão e a tramitação de processos do FGA;
- A disponibilização online de novas tecnologias de comunicação com o utente;
- 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 FGA, 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 Estatutos<sup>1</sup>, 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, nº1, 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: FGA<sup>2</sup> e o FAT<sup>3</sup>.
4. Ambos os Fundos têm duas facetas:
  - i. São serviços administrativos não personalizados com uma missão pública determinada que importa prosseguir;
  - ii. São patrimónios autónomos, compostos por ativos financeiros e património imobiliário que importa gerir.

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-lei nº1/2015, de 6 de janeiro.

<sup>2</sup> Cf. o nº 2 do artigo 47º do Decreto-Lei nº 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”.

<sup>3</sup> Cf. o nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 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 próprias<sup>4</sup>.
7. Ambos os Fundos têm despesas tipificadas<sup>5</sup>, 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

---

<sup>4</sup> Cf. o artigo 58º do regime do FGA e o artigo 3º do regime do FAT.

<sup>5</sup> 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, nº 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 Orgânicas<sup>6</sup> 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 Ferreira<sup>7</sup> – 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?

---

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

<sup>7</sup> 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 juristas 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 arripio 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 juristas citados é muito claro que os custos com a gestão e funcionamento do FGA e do FAT devem-lhes ser imputados; e que a ASF não pode afetar as suas receitas próprias a despesas que não estão na origem da sua cobrança e para as quais a lei estabeleceu outras fontes de financiamento.

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

### III. Método de imputação

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

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

40. No seu parecer, o Professor Tiago Duarte demonstra amplamente que no panorama nacional, a regra é efetivamente a de as entidades que gerem fundos/patrimónios autónomos cobrarem uma comissão destinada a compensar essa atividade. Assim, refere que «da análise comparativa da maioria dos fundos públicos portugueses não dotados de personalidade jurídica, resulta que não se encontrou um único caso em que – de um modo explícito – se previsse legalmente a não imputação das despesas com a gestão do fundo ao orçamento desse mesmo fundo. (...) O que diverge é, assim, o cálculo do montante das despesas a imputar ao Fundo, sendo que enquanto nalguns regimes jurídicos se faz uma menção genérica, (...), na maioria dos casos a contabilização dos custos é feita de modo “forfeitário” 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 parafiscais comutativos aos fins que as fundamentam.»

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

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

#### IV. Conclusões

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

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

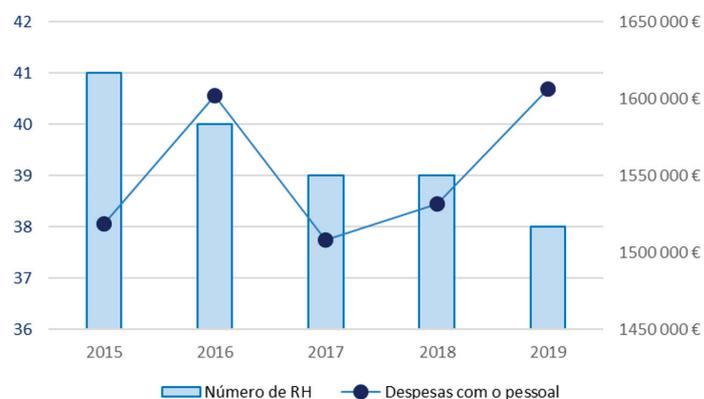
## Metodologia utilizada no cálculo das comissões de gestão que são devidas à ASF pela administração dos dois Fundos que tem sob a sua responsabilidade

### I. Enquadramento

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

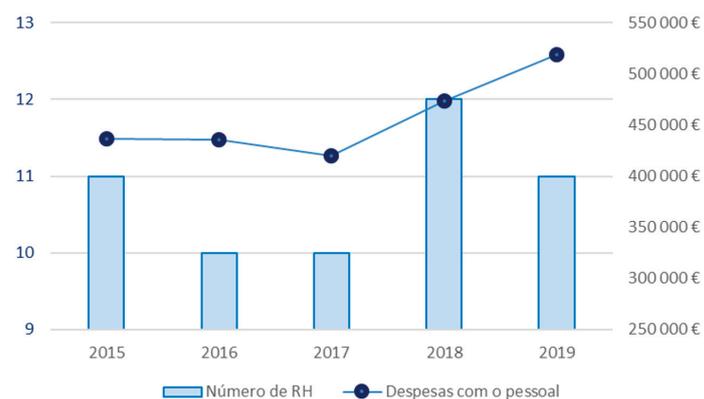
### FGA | Despesas com pessoal - RH

Figura 1



### FAT | Despesas com pessoal - RH

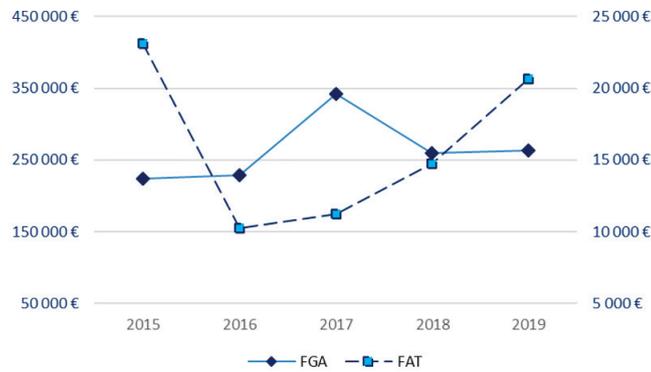
Figura 2



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

### Evolução da rubrica de Despesas "outras"

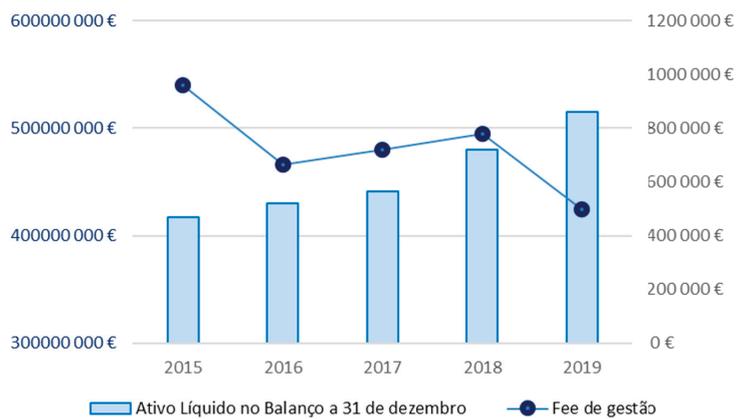
Figura 3



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

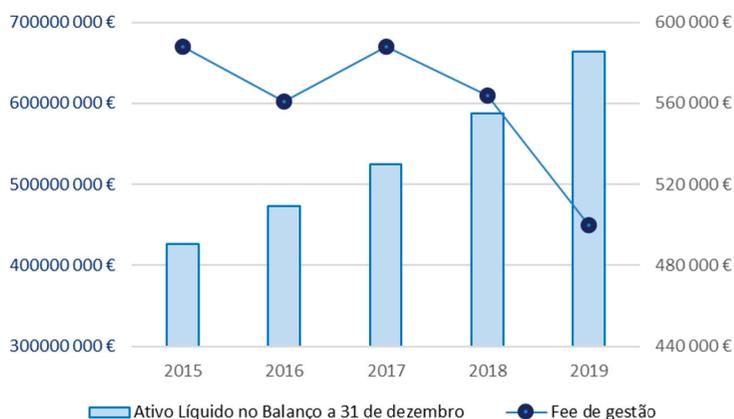
### FGA | Fee de gestão - Ativo Líquido do Balanço

Figura 4



## FAT | Fee de gestão - Ativo Líquido do Balanço

Figura 5



9. Assim, pode concluir-se que, até 2019, a ASF foi remunerada pela gestão do FGA e do FAT de acordo com critérios que não foram sistematizados.
10. Através de um estudo independente realizado por uma consultora especializada (detalhado no ponto III desta Nota) foi possível estimar a dimensão do valor das despesas de gestão dos Fundos que a ASF suportou indevidamente. No exercício de 2019, o montante foi de cerca de 2,7 milhões de euros, estimando-se que, nos anos anteriores, os *déficits* tenham alcançado uma dimensão equivalente.
11. De acordo com o mesmo estudo, entre 2016 e 2019, o valor das despesas anuais de gestão dos fundos que se estima não terem sido cobrados pela ASF aos Fundos foi consistentemente superior a 2 milhões de euros, num total superior a 9 milhões de euros, sendo que o valor acumulado ao longo das duas últimas décadas terá sido significativamente superior a este montante.

## II. O modelo atual

12. Verificada a ausência de um racional sistematizado acerca do critério de cobrança dos valores aos Fundos pela ASF até 2019, e perante a obrigatoriedade de a ASF não suportar as despesas efetivamente incorridas com a sua gestão, que é inequívoca, como resultava, por exemplo, de um parecer do Departamento Jurídico da ASF, posteriormente confirmado por pareceres no mesmo sentido dos Professores Tiago Duarte, Eduardo Paz Ferreira e Ana Perestrelo de Oliveira, o atual Conselho de Administração determinou que fosse estabelecido um critério simples e transparente de taxa a aplicar, de forma a corrigir os procedimentos adotados nos anos anteriores.

13. Em 2020 foi instituída uma taxa de comissão de gestão, cujo valor e base de incidência correspondesse às práticas de mercado paralelas.
14. A opção por este critério resultou da inexistência de uma contabilidade analítica de gestão na ASF, FGA e FAT, ou sequer de estudos prévios que permitissem determinar as despesas diretas e indiretas que deveriam ser imputados aos Fundos pela sua gestão.
15. Adotando-se uma perspetiva conservadora, e sem prejuízo do desenvolvimento de mais estudos e aprofundamento da fundamentação, foram determinadas taxas de comissão de gestão inferiores às médias do mercado, ou seja, de 0,8%, para o FGA e de 0,3%, para o FAT, aplicáveis sobre o valor do ativo líquido do último balanço aprovado. O valor de comissão de gestão resultante da aplicação destas taxas foi de 3,930 milhões de euros, no caso do FGA, e de 2,023 milhões de euros para o FAT, o que resultou num montante global de 5,953 milhões de euros.
16. De acordo com as conclusões do estudo realizado (descrito no ponto III desta Nota), verificou-se, à posteriori, que o valor real das despesas que deveriam ser alocadas aos Fundos pela sua gestão foi inferior ao imputado em cerca de 10%.
17. Da aplicação deste modelo resultaram duas conclusões: em primeiro lugar, as suas vantagens relativamente à situação anterior, nomeadamente em termos de simplicidade e transparência; em segundo lugar, que as taxas apuradas seriam, ainda assim, insuficientes para fazer face à necessidade de reforçar o quadro de pessoal das Unidades Orgânicas dos Fundos e aos investimentos na sua modernização e digitalização, e ao acréscimo de outras despesas da ASF relativas ao seu funcionamento das quais os Fundos beneficiam para desenvolver as suas atividades.
18. Consequentemente, o Conselho de Administração da ASF confrontou-se com a necessidade de atualizar os valores das taxas anteriormente definidas, no seguinte sentido:
  - A atualização das taxas de comissões de gestão à melhor estimativa de custos e investimentos dos Fundos disponível na altura, que as posicionou em 1% para o FGA e 0,75% para o FAT;
  - A realização de um estudo externo, independente, com recurso a uma consultora de gestão estratégica internacional, com o objetivo de, através de vários critérios, determinar o valor adequado das taxas de comissões de gestão a aplicar, atendendo à inexistência de contabilidade analítica de gestão que permitisse obter estes valores.

Note-se que em julho de 2020 o Conselho de Administração da ASF deliberou a criação de um grupo de trabalho para proceder ao estudo do modelo de *fees* de gestão a aplicar pela ASF aos Fundos, não tendo, no entanto, sido possível proceder à contratação externa desse estudo nessa altura devido a restrições orçamentais, designadamente a falta de autorização governamental para o fazer.

- A promoção da melhoria contínua dos métodos de cálculo, designadamente por via do início, em 2021, das iniciativas tendentes à implementação na ASF e Fundos de uma contabilidade analítica de gestão.
19. Da aplicação destas novas taxas verificou-se que, entre 2020 e 2021, não obstante o crescimento de 70% do valor absoluto das comissões cobradas aos Fundos, de 5,953 milhões de euros para 10,130 milhões de euros, estima-se que as novas taxas tenham excedido o valor das despesas em cerca de 19%, o que significa que as estimativas de aumento das despesas foram sobrestimadas, mas num montante inferior ao que se tinha verificado, em sentido inverso, em 2019 e nos anos anteriores.
20. Em qualquer caso, esta situação pode ser ajustada a qualquer momento, pois o Conselho de Administração não está obrigado a cobrar mais do que aquilo que, numa base razoável e de acordo com critérios adequados, se mostre necessário ao cumprimento do dever de fazer repercutir nos Fundos as despesas em que a ASF incorre com a respetiva gestão. Tendo em conta que em 2021, como veremos abaixo, o Conselho de Administração já dispõe dos instrumentos necessários para proceder a essa correção (o que não acontecia em 2020), essa decisão poderá ser eventualmente tomada ainda em 2021.

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

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

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

#### IV. Proposta para o futuro

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

33. Concretamente, o modelo a vigorar consiste em:

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

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

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

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

# Apresentação do FGA

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

O FGA responde perante os terceiros lesados em acidentes de viação ocorridos em Portugal, quando não existe seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel para o veículo causador do sinistro e, em certas condições, garante o pagamento dos danos causados por este, mesmo quando não identificado.

A gestão do FGA 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 Garantia Automóvel (UAFGA), que recorre aos recursos humanos, logísticos, tecnológicos e capacidade de gestão e conhecimento da ASF para a prossecução da sua missão.



## Missão do FGA

Proteger as vítimas de acidentes rodoviários, na medida dos seus direitos, assegurando o rigor na instrução dos processos, a celeridade e fundamentação das decisões, com vista à sua justa compensação.

O FGA tem vindo a desenvolver e a implementar um processo de transformação gradual com vista a uma maior otimização dos seus recursos de forma a melhorar a qualidade dos seus serviços, aumentando dessa forma, a sua eficiência. As prioridades da sua ação procuram responder e adaptar-se a um mercado que está em constante evolução e onde os novos desafios desempenham um papel crucial face à sua missão de garantir e proteção das vítimas de acidentes

rodoviários. Nesse sentido, o FGA tem vindo, de forma permanente, a promover comportamentos responsáveis essenciais para a diminuição da sinistralidade rodoviária, enquanto fomenta a partilha de experiências com os mais relevantes *stakeholders* e, dentro das suas atribuições, implementando projetos que contribuam para o desenvolvimento equilibrado e sustentável do mercado e da sociedade civil.

No presente documento o FGA apresenta os projetos e atividades a que se propõe 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 prevenção rodoviária e a avaliação e monitorização de riscos emergentes.

# Balanço 2021

Após um ano fortemente marcado pela pandemia e pelos mecanismos de adaptação e reformulação de procedimentos que esta impôs, o ano de 2021 foi encarado como a possibilidade de retomar as atividades e projetos suspensos pelo surto pandémico. Contudo, este novo ano continua a destacar-se pela forte crise sanitária, por fortes regras de distanciamento social, pelo teletrabalho e por processos contínuos de reinvenção que permitam manter a qualidade dos serviços prestados.

O prolongamento da situação sanitária exigirá a reformulação de alguns projetos, nomeadamente, aqueles que visavam a melhoria da qualidade do serviço prestado através de uma matriz de proximidade com os utentes (Exemplo: Atendimento FGA e Protocolos com as Câmaras Municipais), já que a experiência adquirida revela que o futuro a médio prazo será, ainda, vivido com consideráveis níveis de incerteza.

Por outro lado, exige-se uma **reflexão e adaptação** relativamente à expectável alteração nos **padrões de comportamento dos utentes** os quais, após quase dois anos em situação de confinamento, estão mais familiarizados com a tecnologia que permitiu realizar um vasto leque de atividades à distância, não permitindo procedimentos desnecessariamente burocráticos, lentos e pouco sustentáveis. Urge, assim, antecipar aqueles que serão os futuros requisitos dos utentes, preparando o FGA para responder eficazmente aos desafios que o “novo” utente irá lançar.

Não obstante as já referidas restrições inerentes à continuação do contexto pandémico, bem como as provenientes de obrigações orçamentais, a maioria das atividades previstas para o FGA está a decorrer dentro do previsto.

À semelhança do que ocorreu no ano anterior, a resposta dos colaboradores e o seu elevado rigor na gestão dos processos operacionais permitiu manter a prestação de um serviço de elevada qualidade aos utentes, a qual se espera vir a ser confirmada pela recomendação da renovação da **certificação do seu Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ)**.

Com base na importância dos contributos fornecidos pelos utentes e restantes *stakeholders*, o FGA desenvolveu em 2021, um novo procedimento de avaliação das **expectativas dos stakeholders** que acresce ao modelo já implementado de avaliação do nível de satisfação dos utentes. Os resultados obtidos permitirão, entre outros, adequar e otimizar as ferramentas de comunicação eletrónica (*online*) no sentido de melhorar a **comunicação com o utente**.

Ainda no âmbito da comunicação com o utente, estão em curso também os trabalhos de reformulação do **Portal do FGA na internet** e está ainda programada a realização da habitual **campanha de informação pública** direcionada para a sensibilização dos riscos da condução sem seguro.

O recrutamento de novos recursos permitiu o **reforço da atividade contenciosa**, nomeadamente o incremento da interposição direta de ações judiciais contra os incumpridores da obrigação de segurar.

Importa igualmente realçar a realização de um **estudo de sustentabilidade financeira** do FGA cujas conclusões serão apresentadas ao Senhor Secretário de Estado das Finanças.

Em termos regulatórios, releva-se o acompanhamento, por parte do FGA, dos mais recentes desenvolvimentos dos trabalhos conducentes à negociação da **nova Diretiva do Seguro Automóvel**, sobretudo no que respeita às alterações com implicações mais significativas na esfera das suas atribuições.

Destaque também, a **nível europeu**, para o Grupo de Trabalho para os Assuntos Europeus (GTAE), no qual o FGA colabora com o Conselho dos Gabinetes (CoB) e participa na Assembleia Geral, nas reuniões de trabalho do Conselho de Supervisão e na análise dos temas propostos nos inquéritos e circulares recebidos.

# Enquadramento Estratégico

O FGA, 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.

No âmbito das suas atribuições legais e metodologias de funcionamento, o **apoio ao consumidor** é primordial. Com efeito, o FGA procura sensibilizar os cidadãos em questões de segurança rodoviária e prevenção contra os riscos da condução sem seguro, elevar o nível qualitativo dos serviços prestados aos utentes, melhorar o Sistema de Apoio e Acompanhamento de Sinistrados (SAAS) e assegurar uma maior proximidade com a Comunidade.

Nesta lógica da satisfação do utente, o âmbito da atuação do FGA assume uma preponderância relevante, nomeadamente ao nível do **modelo de governação, gestão de risco e controlo interno** baseado num elevado rigor da gestão financeira e da análise dos riscos associados à sua atividade.

A resposta dos colaboradores, aliada ao seu elevado rigor na gestão dos processos operacionais, reflete os resultados de um compromisso para com a organização e o seu cariz eminentemente social. A **valorização dos seus recursos humanos** enquanto prioridade de gestão continua a estar presente, promovendo-se a partilha de conhecimento e o investimento em formação como meio de qualificação e motivação.

Na era digital em que vivemos, muito acelerada pela pandemia, não poderia deixar de se sublinhar a importância da **modernização digital**, de forma a otimizar e simplificar processos e procedimentos, bem como reforçar a monitorização da atividade e o controlo e mitigação de riscos.

# Papel Socioeconómico e Contexto

O FGA, considerando as suas atribuições e responsabilidades, desempenha um papel de enorme importância socioeconómica, que é consubstanciado em particular:

- i. na proteção das vítimas de acidentes de viação que, de outro modo, não seriam protegidas em caso de ausência de Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel (SORCA) válido;
- ii. na proteção das vítimas de acidentes de viação cuja responsabilidade seja imputada a um condutor desconhecido, garantindo toda a assistência hospitalar necessária, a recuperação, o justo ressarcimento em termos económicos e os danos futuros aos grandes incapacitados;
- iii. na proteção das vítimas de acidentes ocorridos fora do território nacional;
- iv. no combate à condução sem seguro automóvel obrigatório, promovendo campanhas com o objetivo de sensibilização para os riscos e consequências da condução sem seguro, a par de uma política rigorosa na gestão dos processos de reembolsos; e,
- v. na proteção das vítimas de acidentes de viação com danos corporais causados por veículos garantidos por seguradoras declaradas em estado de insolvência.

O FGA, que desenvolve a sua atividade com a descrição que lhe compete, assume um papel de enorme relevância junto da sociedade civil e contribui, na prossecução das suas atribuições e missão, para a justiça, equidade e proteção de vítimas de acidentes rodoviários que de outra forma dificilmente veriam os seus direitos garantidos.

# Prioridades para 2022

O O FGA, enquanto fundo gerido pela ASF, beneficia 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 FGA mantém-se orientado para servir adequadamente o sinistrado e responder às exigentes e legítimas expectativas do utente e da sociedade civil.

## Prioridades 2022

Consolidação e reforço dos protocolos e parcerias Reforço da sensibilização em questões de segurança rodoviária e prevenção contra os riscos da condução sem seguro Comunicação mais próxima, aberta, ágil, transparente e adaptada ao tipo de utente Tratamento e divulgação de dados estatísticos	Implementação de planos de formação e desenvolvimento individualizados Melhoria dos postos de trabalho e das ferramentas disponíveis	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	Implementação de um novo sistema de informação de suporte às atividades de gestão e tramitação de processos do FGA Modernização do Portal do FGA com a disponibilização de novas funcionalidades para os utentes (*)	Acompanhamento da evolução das Políticas Públicas na área da Sinistralidade Rodoviária a nível Nacional e Europeu (micromobilidade, Proteção das vítimas mais frágeis) e da evolução do projeto de alteração da Diretiva do Seguro Automóvel com a participação em fóruns de discussão
Melhoria do sistema de apoio e acompanhamento aos sinistrados	Valorização dos Recursos Humanos	Modelo de governação e organização interna	Modernização digital	Acompanhamento da evolução das Políticas Públicas (sinistralidade automóvel)

(\*) Como as participações de sinistros, as marcações de peritagens, as consultas de processos e eventuais sugestões e/ou reclamações

# Atividades em 2022

Para 2022 mantêm-se os princípios pelos quais se tem pautado a atividade do FGA decorrentes das suas atribuições e competências, nomeadamente a preocupação num desempenho marcado pela inovação, responsabilidade social, elevado padrão de qualidade e proximidade com os *stakeholders* indo ao encontro das suas necessidades e expectativas.

No que diz respeito às atividades para 2022, o FGA destaca:

- a implementação de um novo sistema de informação que suporte as atividades de gestão e a tramitação de processos do FGA;
- a modernização do portal do FGA na internet, incluindo a disponibilização *online* de novas tecnologias de comunicação com o utente (participação e consulta de processos e de formulários com linguagem simples e clara);
- o acompanhamento da evolução do projeto de alteração da Diretiva do Seguro Automóvel e a participação em fóruns de discussão;
- a revisão dos requisitos, expectativas e relacionamento com os *stakeholders* com vista à otimização da comunicação institucional e relacionamento com os mesmos consolidando protocolos e/ou parcerias;
- a criação fóruns de discussão interna e externa (*online*) e reforço da comunicação interna e externa;
- a manutenção da Certificação do Sistema de Gestão de Qualidade no âmbito da Norma NP EN ISO 9001:2015;
- a implementação de medidas decorrentes do Estudo de Sustentabilidade.

### Estudo de Sustentabilidade do FGA

O Conselho de Administração da ASF considerou apropriado e prudente a promoção de um estudo, independente e rigoroso, relativo à sua sustentabilidade financeira, entendida esta, como o equilíbrio financeiro entre responsabilidades, riscos presentes e futuros e recursos/receitas existentes a curto, médio e longo-prazo.

O estudo de sustentabilidade financeira incluiu, naturalmente, a análise das principais variáveis que influenciam a solvabilidade do FGA, com recursos a metodologias (determinísticas e/ou estocásticas) que permitem avaliar o impacto de eventuais alterações nas contribuições dos tomadores de seguros e com vista a satisfazer os compromissos que se encontram sob gestão e os que ocorrerão no futuro.

## Recursos e Competências

A estrutura organizacional interna do FGA assenta numa “plataforma única de serviços” instalada em Lisboa (Av. da República, 59) e no Porto (Rua Júlio Dinis, 127), composta por 40 colaboradores, e estruturada em unidades funcionais:

- a Divisão de Sinistros que responde pela regularização dos processos extrajudiciais de sinistros nas suas funções de Fundo de Garantia Automóvel e de Organismo de Indemnização;
- o Setor de Reembolsos que responde pelo tratamento dos processos extrajudiciais de reembolsos;
- a Divisão de Contencioso que coordena a atividade contenciosa dos processos judiciais de sinistros e reembolsos confiados aos escritórios de advogados contratados pelo FGA e, ao nível dos reembolsos, instaura e acompanha ações judiciais, tanto declarativas como executivas;
- a Qualidade e Projetos que responde pela manutenção do SGQ. Esta unidade funcional garante ainda a monitorização permanente da atividade do FGA e o estudo de provisões, promovendo a implementação dos projetos alinhados com as expectativas das partes interessadas, numa perspetiva de melhoria organizacional;
- o Centro de Informação que garante as respostas, em tempo útil, aos utentes e aos Centros de Informação congéneres dos demais Estados-Membros;

- Utentes e Gestão de Reclamações que trata as reclamações dos utentes e avalia o seu grau de satisfação, propondo à Direção do FGA as ações corretivas ou de melhoria, que entender adequadas;
- a Secretaria que seleciona, classifica e trata a documentação entrada, procedendo à abertura, manutenção e encaminhamento dos processos do FGA e do Centro de Informação. Garante também a atualização das bases de dados de suporte à atividade;
- o Setor de Dados Financeiros que confere a faturação, sendo o interlocutor privilegiado entre o FGA e o Departamento Administrativo e Financeiro da ASF e, entre o FGA e os seus prestadores externos de serviços;

O GTAE que, não sendo uma unidade funcional, tem um papel relevante no posicionamento europeu do FGA, tanto no âmbito do CoB, como no relacionamento com os organismos e entidades congéneres. O GTAE assume habitualmente a representação do FGA nas conferências e convenções.

# Plano Financeiro Orçamental

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

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 FGA as taxas incidentes sobre os prémios comerciais obrigatórios de seguro de responsabilidade civil automóvel e os reembolsos provenientes dos responsáveis por acidentes sem seguro quando este é obrigatório.

Com efeito, nos termos do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, constituem receitas do FGA:

- i. As taxas incidentes sobre os prémios comerciais obrigatórios do seguro de responsabilidade civil automóvel;
- ii. Os reembolsos provenientes dos responsáveis de acidentes sem seguro quando este é obrigatório;
- iii. Os rendimentos de aplicações financeiras.

Para 2022, o FGA 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
<b>Receitas Correntes</b>			
04	Taxas, multas e outras penalidades	24 494	27 595
05	Rendimentos da propriedade	6 560	6 014
06	Transferências correntes	2 300	2 100
08	Outras receitas correntes	353	-
<b>Sub-total de Receitas Correntes</b>		<b>33 707</b>	<b>35 709</b>
<b>Receitas de Capital</b>			
11	Ativos financeiros	13 000	6 500
15	Reposições não abatidas aos pagamentos	100	100
16	Saldo da gerência anterior	39 555	133 880
<b>Sub-total de Receitas de Capital</b>		<b>52 655</b>	<b>140 480</b>
<b>Total Receitas</b>		<b>86 362</b>	<b>176 189</b>

Quadro 1

A maior componente, para além do 'Saldo da gerência anterior', é a rubrica de 'Taxas, multas e outras penalidades' (28 milhões de euros previstos para 2022) que contempla as contribuições que dependem dos prémios comerciais da cobertura obrigatória de seguro de responsabilidade civil automóvel, enquanto principal fonte de financiamento do FGA, já referida acima.

Para as restantes rubricas de receita do FGA, embora não sendo materialmente relevantes, estima-se uma evolução alinhada com o orçamento de 2021. Destaca-se, a este nível, o decréscimo das receitas resultantes da carteira de ativos existente, em que a variação decorre da maturidade de alguns desses ativos.

## Despesa 2021 e 2022

O orçamento anual do FGA é elaborado numa ótica de equilíbrio, entre receitas e despesas da atividade corrente, tendo como objetivo principal 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
<b>Despesas Correntes</b>			
02	Aquisições de bens e serviços	6 564	7 850
04	Transferências correntes	20 000	20 000
06	Outras despesas correntes	1 150	1 035
<b>Sub-total de Despesas Correntes</b>		27 714	28 885
<b>Despesas de Capital</b>			
09	Ativos financeiros	55 000	140 000
<b>Sub-total de Despesas de Capital</b>		55 000	140 000
<b>Total Despesas</b>		82 714	168 885

Quadro 2

A rubrica de 'Transferências correntes' é a mais significativa (20 milhões de euros previstos para 2022) e destina-se a suportar os danos causados por responsável desconhecido ou isento da obrigação de seguro em razão do veículo em si mesmo, ou por responsável incumpridor da obrigação de seguro de responsabilidade civil automóvel.

Para além desta rubrica, contribuem também para a despesa efetiva as rubricas de 'Aquisições de bens e serviços' e 'Outras despesas correntes'. Esta última não apresenta variações significativas face ao orçamento de 2021. A rubrica 'Aquisições de bens e serviços' decompõe-se entre 6,5 milhões de euros relativos à comissão de gestão a pagar à ASF<sup>8</sup> e o remanescente

<sup>8</sup> 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.

(1,4 milhões de euros) a despesas de gestão relativas aos encargos decorrentes da regularização dos sinistros participados, aos custos inerentes à instrução e gestão dos processos de sinistro e de reembolso, e aos reembolsos de despesas efetuadas pelo Gabinete Português de Carta Verde e aos fundos de garantia congéneres.

Na despesa de capital há uma variação 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.



