

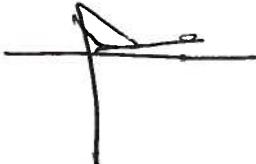


CMVM

PRESIDENTE

REF: 312/SCA/2018/1583

Distribuição
21/1/2018



Excelentíssimo Senhor
Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da
Transparência no Exercício de Funções Públicas
Deputado Fernando Negrão
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

(Enviado por email para 14CETTRANSPARENCIA@ar.parlamento.pt)

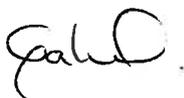
Lisboa, 24 de janeiro de 2018

Assunto: Solicitação de parecer sobre os Projetos de Lei n.º 595 e n.º 596/XIII/3ª (PSD)
- V/Ofício n.º 43/14ª – CETEFP/2018
- NU: 592049

Senhor Presidente,

Reportando-me à solicitação de V. Exa acima identificada, recebida por e-mail no passado dia 15 do mês em curso, tenho o gosto de enviar o parecer da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) sobre os Projetos de Lei n.º 595 e n.º 596/XIII/3ª, ambos provenientes do Grupo parlamentar do Partido Social Democrata (PSD).

Com um pedido de desculpas pela impossibilidade de cumprir o prazo indicado, apresento os meus melhores cumprimentos,



Gabriela Figueiredo Dias

Anexo: 1



PARECER DA CMVM

sobre os Projetos de Lei

595/XIII/2ª (REFORÇA A TRANSPARÊNCIA E AS INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS DOS ADMINISTRADORES E DIRIGENTES DO BANCO DE PORTUGAL) e

596/XIII/2ª (PROCEDE À SEGUNDA ALTERAÇÃO À LEI N.º 67/2013, DE 28 DE AGOSTO, QUE APROVA A LEI-QUADRO DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES COM FUNÇÕES DE REGULAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÓMICA DOS SETORES PRIVADO, PÚBLICO E COOPERATIVO)

I. Por email recebido nesta Comissão no passado dia 15 de janeiro, é solicitado parecer sobre os dois projetos de lei acima identificados. Procede-se de seguida a um breve enquadramento dos mesmos, seguindo-se a emissão do parecer solicitado.

II. Ambos os projetos de lei identificam a necessidade de regulação pelos impactos da crise do *subprime*, a incompletude das reformas implementadas a nível europeu para mitigar os efeitos da crise financeira, e depois soberana (e a detetada insuficiência do modelo de supervisão financeira), a necessidade de robustecer o sistema financeiro (e a sua supervisão) e, de forma mais direta e imediata, a necessidade de assegurar a necessária transparência na nomeação e exercício de funções dos supervisores financeiros. Visa-se assegurar, em última análise, que inexistem dúvidas ou informação parcial ou incompleta relativa a conflitos de interesses e impedimentos, evitando, assim, que, por opacidade, sejam levantadas dúvidas ou interpretações erróneas sobre a intencionalidade dos titulares de cargos públicos.

III. A CMVM partilha as preocupações manifestadas pelos proponentes e saúda iniciativas que reforcem a transparência da atuação dos supervisores financeiros, permitindo o adequado escrutínio que, no caso da CMVM, entendemos já se encontra devidamente assegurado pela aplicação da atual Lei Quadro das Entidades Reguladoras Independentes¹ (LQER, de futuro) e pelos seus Estatutos². Não obstante, é salutar discutir e aprofundar as questões inerentes às propostas, o que se faz no presente parecer.

Como questão prévia, cumpre salientar que foi já por diversas vezes manifestada, pelo Governo e pelo poder político em geral, a intenção de reformar a supervisão financeira em Portugal. Essas alterações terão, necessariamente, impacto na governação dos supervisores financeiros, pelo

¹ Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

² Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro.



que importará ponderar se e em que medida será oportuno, neste momento, realizar intervenções pontuais nestes temas ou se se deve aguardar pela revisão global em preparação.

IV. A aprovação do projeto de lei n.º 596/XIII/2ª (PROCEDE À SEGUNDA ALTERAÇÃO À LEI N.º 67/2013, DE 28 DE AGOSTO, QUE APROVA A LEI-QUADRO DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES COM FUNÇÕES DE REGULAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÓMICA DOS SETORES PRIVADO, PÚBLICO E COOPERATIVO) afetarà diretamente a CMVM uma vez que a mesma se encontra sujeita ao regime jurídico constante da LQER. Por esse motivo, serão analisados os seus impactos em primeiro lugar, apesar da ordenação numérica das propostas sugerir diferente orientação.

V. O projeto de lei 596/XIII/2ª introduz na LQER obrigações de transparência, estabelecendo o dever de publicitar no *site* das entidades abrangidas:

- a) A declaração dos rendimentos dos membros do órgão de administração, bem como do seu património e cargos sociais prevista no artigo 1.º da Lei n.º 4/83, de 2 de abril;
- b) A lista de ofertas ou de quaisquer vantagens patrimoniais ou não patrimoniais que aceitem, no exercício das suas funções ou por causa delas;
- c) Um registo dos encontros e reuniões que, no exercício das suas funções ou por causa delas, tenham com entidades externas à entidade reguladora.

VI. Sem prejuízo de concordância genérica com parte muito significativa das preocupações inerentes às propostas apresentadas, chama-se a atenção para os seguintes aspetos:

- Quanto à alínea a) do preceito, importa salientar que os membros dos órgãos de administração das entidades reguladoras abrangidas já se encontram sujeitos ao dever de apresentação no Tribunal Constitucional, no prazo de 60 dias contado da data de início do exercício das respetivas funções, declaração dos seus rendimentos, bem como do seu património e cargos sociais exercidos, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 4/83, de 2 de abril. O artigo 6.º da mesma Lei confere aos titulares de cargos políticos e equiparados e aos titulares de altos cargos públicos a possibilidade de oposição à divulgação dessa declaração, com fundamento em motivo relevante, designadamente para salvaguardar interesses de terceiros, a ponderar pelo Tribunal Constitucional. Este ponderará a publicitação não da informação e determinará se deve ou não ser acedida.

Neste contexto, considera-se que a exigência de divulgação pública imediata que a norma proposta imporia dificilmente seria compatível com o exercício da possibilidade de oposição à divulgação da referida declaração. Acresce que a divulgação dessa informação num *site* público implicaria um grau de acesso muito mais abrangente do que a (mera) possibilidade de consulta da declaração nas instalações do Tribunal Constitucional.



Assim, sem prejuízo de se partilhar da preocupação de transparência subjacente ao preceito, não se compreende a justificação para ser mais severo relativamente aos membros do conselho de administração das entidades reguladoras, em detrimento do seu direito à reserva da vida privada, do que se é, por exemplo, para o Presidente da República ou membros do governo.

- No que respeita à alínea b) do preceito, mais do que um (mero) regime de transparência quanto a ofertas e vantagens patrimoniais ou não patrimoniais, importaria ponderar as vantagens e desvantagens de um sistema puro de proibições ou um sistema de avaliação por uma comissão de ética da adequação (ou inadequação) da oferta ou vantagem em causa. Há, com efeito, determinadas ofertas que não deviam ser simplesmente toleradas num ambiente de supervisão, ou, sendo-o, deveriam ser sujeitas a apreciação de uma comissão de ética. A transparência contribui, efetivamente, para a moralização, mas não evita nem clarifica – mesmo na ótica dos ofertantes – o que é admissível (ou não) em contextos sociais (de supervisão). Neste sentido, poderia ser equacionada a previsão na LQER de uma comissão de deontologia (à semelhança do já se encontra previsto no artigo 29.º dos Estatutos da CMVM), com atribuições em matéria de prevenção e mitigação de eventuais conflitos de interesses que possam surgir relativamente aos membros do conselho de administração das entidades reguladoras no exercício das suas funções. Essa comissão de deontologia seria chamada a pronunciar-se, nomeadamente a pedido do conselho de administração, sempre que ocorressem situações geradoras de conflitos de interesses.

- Importa ter maior cautela no que respeita à alínea c). Com efeito, parte relevante das reuniões havidas pela administração da CMVM terão subjacente questões de supervisão, podendo a sua publicitação sem limites afetar o regular funcionamento dos mercados de instrumentos financeiros e a estabilidade financeira e violar inclusivamente deveres de confidencialidade a que os supervisores se encontram sujeitos.

Em particular, realce-se que a CMVM e a sua administração mantêm, com frequência, reuniões com supervisionados a propósito de temas sensíveis como operações planeadas que possam dar lugar à divulgação de factos que afetem o comportamento dos instrumentos financeiros em mercado, ou ações de supervisão que possam suscitar alarme social (imagine-se, a título de exemplo, reuniões convocadas com a administração de entidades gestoras de mercado num contexto de turbulência dos mercados, reuniões com entidades supervisionadas sobre o deferimento da divulgação de informação privilegiada ou sobre a obrigação de oferta pública de aquisição obrigatória).

Sugere-se, assim, que a ser acolhida essa proposta, o que se contesta, seja limitada consideravelmente a sua abrangência, limitando a publicidade apenas a reuniões institucionais com entidades congêneres ou associações representativas de *stakeholders* e excluindo expressamente as reuniões havidas em contexto de supervisão.

VII. Ainda quanto a estas propostas, importa ter presente que os membros do conselho de administração da CMVM que participam em trabalhos da ESMA estão sujeitos, enquanto participantes na ESMA, a controlo e monitorização acrescida de situações potencialmente geradoras de conflitos de interesse, devendo emitir declarações aquando da entrada,

anualmente e aquando da saída da instituição de origem. Essas declarações são verificadas e acompanhadas por um responsável de ética e sujeitas a ponderação caso sejam detetadas situações que possam afetar a independência da participação.

VIII. Para além destes pontos, sugere-se ainda que seja ponderado:

- A inserção sistemática, na LQER, do novo artigo proposto. Com efeito, é proposto um novo artigo 19.ºA, colocando-o sistematicamente na LQER imediatamente a seguir ao artigo 19.º, que trata do regime de “incompatibilidades e impedimentos”. Ora, atendendo que a LQER contém já um preceito relativo a transparência, o artigo 48.º, sugere-se o aditamento nesse artigo ou na proximidade desse artigo, por meras razões de ordenação temática;
- Considera-se importante que, além da indicação da entrada em vigor do regime, seja explicitado se o mesmo se aplica, ou não, a mandatos em curso, em especial no que respeita à alínea a) do novo artigo 19.ºA. Tal aditamento poderá constar, sem grande prejuízo para a estrutura e intenção do projeto, da proposta de artigo 3.º submetida;
- Na alínea a) do artigo 19.º A, está repetida a referência a “da Lei”.

IX. O Projeto de lei **595/XIII/2ª** (REFORÇA A TRANSPARÊNCIA E AS INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS DOS ADMINISTRADORES E DIRIGENTES DO BANCO DE PORTUGAL), altera a Lei Orgânica do Banco de Portugal introduzindo um regime de incompatibilidades e impedimentos aplicáveis aos “órgãos do banco” (“cooling off”, de seguida, por simplificação) e prevendo obrigações de transparência (publicitação de um conjunto de informação no *site* do Banco de Portugal), este último em moldes similares do que é proposto no aditamento do artigo 19.ºA à LQER.

X. Sem prejuízo de se considerar fundamental apreciar e ponderar os comentários do Banco de Portugal³ (BdP, de futuro) ao diploma, que lhe é dirigido expressamente, chama-se a atenção para os seguintes pontos no que respeita ao **novo artigo 61.ºA**:

- Parece-nos importante que a expressão “órgãos do banco”, a que se reporta o n.º 1 do novo artigo 61.ºA, seja adequadamente densificada, sob pena de, nos termos do atual artigo 26.º da Lei Orgânica do BdP, serem indistintamente abrangidos pela mesma disposição (e regime de incompatibilidades, consequentemente) membros de órgãos com funções, responsabilidade e poderes de decisão diversos. Com efeito, por força do citado artigo 26.º, são “órgãos do banco” o Governador, o conselho de administração, o conselho de auditoria e o conselho consultivo. Em particular relativamente aos titulares dos dois últimos órgãos, não é linear que o regime de

³ E possivelmente do Banco Central Europeu, atendendo à integração do Banco de Portugal no Sistema Europeu de Bancos Centrais e as regras de incompatibilidade já aí vigentes.



incompatibilidades deva ser idêntico ao vigente para os restantes órgãos, dada a maior limitação da sua intervenção efetiva.

Aliás, tal diferenciação entre a administração e o Governador e os restantes “órgãos do banco” parece decorrer do n.º 3 do novo artigo 61.ºA, ao definir que os “titulares de órgãos do banco” estão sujeitos a um regime de “cooling off” apenas por seis meses, e não dois anos, como prescreve o n.º 1. Importa, pois, clarificar o âmbito subjetivo de aplicação do n.º 1 e do n.º 3 do preceito.

- Parece-nos também importante que as propostas quanto a incompatibilidades e impedimentos sejam adequadamente compaginadas com as regras e orientações emanadas do Sistema Europeu de Bancos Centrais quanto ao mesmo tema, para evitar criar um regime diferente (por menos exigente ou simplesmente mais automático ou menos sensível aos aspetos concretos do caso vertente). Tal é exigido quer para o regime constante do n.º 1, quer para a extensão das incompatibilidades e impedimentos “aos demais cargos de direção com responsabilidade de supervisão do Banco de Portugal” (n.º 2 do artigo 61.ºA novo) ou “titulares de órgãos do banco e aos demais cargos de direção com responsabilidade de supervisão no Banco de Portugal que regressem ao seu lugar de origem fora do Banco de Portugal”.

Com efeito, e agora tendo presente a experiência da CMVM de aplicação de um regime automático de impedimentos e incompatibilidades, como o determinado nos seus Estatutos, tem-se concluído ser mais eficaz e materialmente adequado, em termos de salvaguarda dos interesses de transparência e de isenção, que esses impedimentos e incompatibilidades sejam avaliados por órgãos independentes (uma comissão de ética ou de deontologia, por exemplo), com base em critérios múltiplos e de substância, e não a aplicação de um regime quase automático, geral e indiferente às condições concretas da situação. É compreensível a previsão de um regime absoluto, mas perde-se, nesse regime, a necessária ponderação de aspetos subjetivos que poderão justificar, nomeadamente, a aplicação de critérios mais estritos de incompatibilidades e impedimentos.

- Assinala-se, também, que o regime proposto apenas prevê incompatibilidades e impedimentos à saída de titulares de órgãos ou dirigentes e equiparados. Não estão previstos especiais requisitos à entrada, possivelmente porque se consideram salvaguardados com o escrutínio e avaliação públicos que precedem a nomeação ou contratação. Mas faria, eventualmente, sentido clarificar de alguma forma o ponto.

XI. No que respeita ao **novo artigo 63.ºA**, e sem prejuízo da necessária audição do BdP e BCE nos moldes antes expostos, são aplicáveis as considerações atrás feitas a propósito da proposta de introdução de um novo artigo 19.ºA na LQR:

- As preocupações expressas quanto à alínea a) do preceito, nomeadamente a difícil compatibilidade da divulgação pública imediata com a possibilidade de oposição à divulgação de que beneficia qualquer titular de cargo político, cargo equiparado ou titular de alto cargo público.



CMVM

- A ponderação das vantagens e desvantagens de um sistema puro de proibições ou um sistema de avaliação por uma comissão de deontologia ou de ética da adequação (ou inadequação) da oferta ou vantagem em causa (alínea b) do preceito proposto).

Novamente importará comparar este regime com eventuais instruções emanadas do Sistema Europeu de Bancos Centrais, pelas razões atrás expostas.

- As cautelas assinaladas quanto à alínea c). Pense-se numa situação em que a administração chame todos os presidentes de bancos exceto de um, ou a publicitação de várias reuniões com responsáveis de um banco em concreto durante um espaço de tempo muito curto. Sem uma cláusula de salvaguarda da estabilidade financeira, a norma parece-nos, tal como antes invocado a propósito de idêntica previsão no artigo 19.ºA novo da LQER, demasiadamente ampla, podendo por em causa bens públicos protegidos e os deveres de sigilo a que o BdP está obrigado. Sugere-se, assim, a ser acolhida, que seja limitada a sua abrangência com, por exemplo, aditamento da menção a “salvo as que, pela sua publicitação, possam por em causa a estabilidade financeira ou o cumprimento do mandato e atribuições do Banco de Portugal”. Importa ainda notar que, mesmo com a abrangência limitada que se propõe acima, o preceito omite a divulgação de reuniões do Governador, sem razão aparente.

XII. Por último, considera-se importante que, além da indicação da entrada em vigor do regime, seja explicitado se se aplica, ou não, a mandatos (e contratos) em curso, em especial no que respeita ao novo artigo 61.ºA. Tal aditamento poderá constar da proposta de artigo 3.º submetida.

Lisboa, 24 de janeiro de 2018