

PRESIDENTE

REF: SAI-OFIC/SCA/2021/1418

Excelentíssimo Senhor  
Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças  
Deputado Filipe Neto Brandão  
Assembleia da República  
Palácio de S. Bento  
1249-068 Lisboa

Lisboa, 22 de outubro de 2021

**Assunto: Proposta de Lei de orçamento para 2022**

*Estimado Senhor Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças,*

A dinâmica económica e financeira, particularmente a nível europeu, e a consequente evolução do quadro regulamentar aplicável em Portugal, bem como algumas decisões recentes no sentido da transferência de algumas competências relevantes de supervisão do Banco de Portugal para a CMVM, provocaram um alargamento sensível das competências e responsabilidades da CMVM. A este desafio soma-se a necessidade de contribuir para a recuperação económica pós pandemia, a agenda digital e a sustentabilidade, propósitos nacionais e internacionais a que a CMVM está associada desde a primeira hora.

Esta evolução exige um esforço contínuo de capacitação em termos de recursos humanos, processos, infraestruturas e sistemas tecnológicos, bem como um elevado grau de autonomia e de agilidade dos processos de decisão, nomeadamente nos planos estratégico, operacional e orçamental. Num contexto financeiro exigente, torna-se clara a necessidade de uma utilização eficiente e tempestiva dos recursos existentes e de uma gestão ágil, atenta e criteriosa de prioridades, quer de investimento, quer de recursos.

Tal gestão não é compatível com algumas regras orçamentais a que a CMVM tem estado sujeita e que têm dificultado a implementação de decisões que o Conselho de Administração da CMVM tem

Entregue em mão, com protocolo

**PRESIDENTE**

**REF: SAI-OFIC/SCA/2021/1418**

tomado, quer em cumprimento de imposições legais, quer no sentido de modernizar a sua supervisão e de a tornar capaz de supervisionar fenómenos sofisticados e assentes, muitas das vezes, em suportes digitais complexos. O processamento inteligente de volumes massivos de informação, a deteção atempada de situações de risco e a tempestiva correção de situações danosas apenas é possível numa CMVM ágil, capacitada e continuamente empenhada num serviço público de excelência.

Tais regras também não são conformes com o princípio da independência – institucional, funcional, procedimental e financeira – dos supervisores do mercado financeiro que se encontra consagrado nos padrões internacionais de referência pelos quais as instituições supranacionais avaliam o enquadramento e o nível de desenvolvimento legal e institucional dos mercados financeiros. De acordo com tais padrões, a independência afere-se, entre outros aspetos, pela suficiência e adequação dos poderes e de meios para o exercício da supervisão e para a tomada de decisão. A independência dos reguladores financeiros, constituindo um indicador e padrão de desenvolvimento do sistema político e económico dos países, é objeto de avaliações periódicas conduzidas por instituições supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE), a *Financial Stability Board* (FSB) ou, no caso da CMVM, a *International Organization of Securities Regulators* (IOSCO). Os resultados destas avaliações, como é sobejamente conhecido, são tomados em consideração pelos operadores internacionais e pelos agentes económicos para tomada das suas decisões de investimento, financiamento e desenvolvimento de atividade económica. pelo que têm impacto no dinamismo e atratividade de cada mercado.

Assim, as normas orçamentais que se afastam destes princípios têm impactos negativos no mercado em resultado de uma gestão e supervisão menos eficientes por parte do regulador. Tais consequências são particularmente gravosas num mercado de capitais com a dimensão do mercado Português e atravessando os desafios de competitividade de todos conhecidos.

**Entregue em mão, com protocolo**

PRESIDENTE

REF: SAI-OFIC/SCA/2021/1418

Estão nessa situação de desconformidade as normas da Proposta de Lei do Orçamento para 2022 que desconsideram os avanços da Lei do Orçamento de 2021 quanto às entidades reguladoras relativas a cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias e à celebração de contratos ou a realização de despesas por parte daquelas entidades libertando-as da sujeição a autorização dos membros do Governo. Com estas normas sinaliza-se um regime de sujeição das entidades reguladoras e em particular da CMVM a um enquadramento anterior a 2020 e que foi reconhecido como desapropriado, tendo por consequência sido incluídas no OE 2021 as normas que agora não constam do OE 2022.

Conforme melhor se descreve e suporta na nota em anexo, a Proposta de Lei deve ser revista no sentido de recuperar o enquadramento introduzido no ano transato, repondo o equilíbrio entre os princípios que se aplicam à gestão da CMVM. Solicitamos, assim, a melhor atenção de V. Exa. para esta nota e para o imprescindível impulso de retificação da Proposta de Lei apresentada pelo Governo.

Estamos inteiramente disponíveis para os esclarecimentos que estas propostas possam suscitar.

Com os meus melhores cumprimentos, *e elevada consideração*



Gabriela Figueiredo Dias

**ANEXO: 1**

Entregue em mão, com protocolo

## NOTA SOBRE A PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2022

### I. Sumário

1. A proposta de lei do Orçamento do Estado para 2022<sup>1</sup> (PLOE/2022) não inclui as normas constantes da Lei do Orçamento do Estado para 2021<sup>2</sup> (LOE/2021) que determinam que às entidades reguladoras, incluindo a CMVM, “*não podem ser impostas cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias, nem a celebração de contratos ou a realização de despesas por parte daquelas entidades pode ser sujeita a autorização dos membros do Governo*”.
2. A omissão dessas normas na PLOE/2022 é suscetível de provocar o retrocesso das entidades reguladoras ao regime anterior a 2021, com grave lesão da sua autonomia e da eficácia e tempestividade da supervisão, contrariando o propósito de diversas disposições introduzidas na LOE/2021.
3. Para assegurar que em 2022 continuará a ser aplicado às entidades reguladoras o regime que quanto a elas foi consagrado pela LOE/2021 torna-se necessário aditar à PLOE/2022, com as devidas adaptações de redação, as normas constantes da LOE/2021 que a seguir se transcrevem:

*“Às entidades abrangidas pela lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, não podem ser impostas cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias, nem a celebração de contratos ou a realização de despesas por parte daquelas entidades pode ser sujeita a autorização dos membros do Governo”* (n.º 3 do artigo 2.º da LOE/2021);

*“As alterações introduzidas pela [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro – LOE/2021] aos artigos 32.º e 33.º da lei-quadro das entidades reguladoras têm natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, em contrário”* (n.º 2 do artigo 427.º da LOE/2021).

---

<sup>1</sup> Proposta de Lei n.º 116/XIV/3.ª.

<sup>2</sup> Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

## II. Análise

4. A análise comparativa entre a PLOE/2022 e a LEO/2021 evidencia que a primeira não inclui duas normas que foram introduzidas, pela primeira vez, na LEO/2021 e que eliminaram algumas restrições relevantes à autonomia da gestão das entidades reguladoras, incluindo a CMVM, e, por essa via, contribuíram para o reforço da eficácia da supervisão e da proteção dos investidores: trata-se, em concreto, do n.º 3 do artigo 3.º e do n.º 2 do artigo 427.º da LEO/2021 (que adiante serão analisados).
5. Relativamente às entidades reguladoras, a LOE/2021 estabeleceu que (i) não podiam ser impostas cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias, (ii) a celebração de contratos ou a realização de despesas não podia ser sujeita a autorização dos membros do Governo e (iii) a gestão de pessoal, incluindo a contratação de trabalhadores, não podia ser sujeita a parecer dos membros do Governo.
6. Em ordem à consagração deste regime, a LOE/2021:
  - (i) Por um lado, procedeu à alteração dos artigos 32.º e 33.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER) no sentido de estes preceitos passarem a acolher todos aqueles aspetos – cf. artigo 427.º, n.º 1, da LOE/2021<sup>3</sup>;

<sup>3</sup> É a seguinte a redação deste preceito da LOE/2021:

*Artigo 427.º*

***Alteração à lei-quadro das entidades reguladoras***

*1 — Os artigos 32.º e 33.º da lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, passam a ter a seguinte redação:*

*«Artigo 32.º*

*[...]*

- 1 — .....*
- 2 — .....*
- 3 — .....*
- 4 — .....*
- 5 — .....*
- 6 — .....*
- 7 — .....*
- 8 — .....*
- 9 — .....*

*10 — A gestão do pessoal, incluindo a contratação de trabalhadores, não está sujeita a parecer dos membros do Governo.*

*Artigo 33.º*

*[...]*

- 1 — .....*
- 2 — .....*

*3 — Às verbas provenientes da utilização de bens do domínio público ou que dependam de dotações do Orçamento do Estado é aplicável o regime orçamental e financeiro dos serviços e fundos autónomos, designadamente em matéria de autorização de despesas, transição e utilização dos resultados líquidos.*

- (ii) Por outro lado, inclui dois preceitos que garantem a compatibilidade entre o articulado da própria LOE/2021 e aquelas alterações à LQER – cf. art.º 2.º, n.º 3, e art.º 247.º, n.º 2, da LOE/2021<sup>4</sup>.
7. Desde modo, o próprio articulado da LOE/2021 ficou perfeitamente alinhado com as alterações introduzidas à LQER pela mesma LOE/2021.
8. Esse alinhamento deixa de se verificar com a PLOE/2022: embora se mantenham sem modificações as alterações introduzidas à LQER em 2021, o certo é que na PLOE/2022 as mesmas deixam de beneficiar das salvaguardas ou confirmações que se encontram no articulado da própria LOE/2021.
9. Ora, uma vez que não é claro que a LQER tenha prevalência hierárquica sobre a LOE/2022, mas é seguro que esta virá a ter valor reforçado conforme se prevê no artigo 2.º da PLOE/2022, se este preceito vier a ser aprovado com a sua atual redação, as alterações introduzidas à LQER em 2021 não produzirão efeitos em 2022.
10. Com efeito, o artigo 2.º da PLOE/2022 apresenta a seguinte redação:

---

*4 – Sem prejuízo do disposto no artigo 45.º, não podem ser impostas às entidades reguladoras cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias ou sujeição a autorização dos membros do Governo para celebração de contratos ou realização de despesa.»*

<sup>4</sup> É a seguinte a redação dessas normas da LOE/2021:

*Artigo 2.º*

**Valor reforçado**

*1 – Todas as entidades previstas no âmbito do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, independentemente da sua natureza e estatuto jurídico, ficam sujeitas ao cumprimento das disposições previstas na presente lei e no decreto-lei de execução orçamental.*

*2 – Sem prejuízo das competências atribuídas pela Constituição e pela lei a órgãos de soberania de caráter eletivo, o disposto no número anterior prevalece sobre normas legais, gerais e especiais, que disponham em sentido contrário.*

*3 – Às entidades abrangidas pela lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, não podem ser impostas cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias, nem a celebração de contratos ou a realização de despesas por parte daquelas entidades pode ser sujeita a autorização dos membros do Governo.*

*Artigo 427.º*

**Alteração à lei-quadro das entidades reguladoras**

*1 – (...)*

*2 – As alterações introduzidas pela presente lei aos artigos 32.º e 33.º da lei-quadro das entidades reguladoras tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, em contrário.*

## *Artigo 2.º*

### **Valor reforçado**

- 1 - *Todas as entidades previstas no âmbito do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, independentemente da sua natureza e estatuto jurídico, ficam sujeitas ao cumprimento das disposições previstas na presente lei e no decreto-lei de execução orçamental.*
- 2 - *Sem prejuízo das competências atribuídas pela Constituição e pela lei a órgãos de soberania de caráter eletivo, o disposto no número anterior prevalece sobre **normas legais, gerais e especiais, que disponham em sentido contrário.*** (negrito nosso)
- 3 - *O disposto no número anterior não prejudica a aplicação do regime excecional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho.*

11. Assim, este preceito da PLOE/2022, que consagra o valor reforçado da lei do Orçamento do Estado, não contém o atual n.º 3 do equivalente artigo 2.º da LOE/2021, que determina que “[à]s entidades abrangidas pela lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, não podem ser impostas cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias, nem a celebração de contratos ou a realização de despesas por parte daquelas entidades pode ser sujeita a autorização dos membros do Governo”.

12. Do mesmo modo, a PLOE/2022 também não contém norma equivalente à do já citado artigo 427.º, n.º 2, da LOE/2021.

13. Ora, na eventualidade de nenhuma daquelas salvaguardas vir a constar da LOE/2022, do valor reforçado desta lei, tal como previsto no artigo 2.º da PLOE/2022, parece resultar uma suspensão da produção de efeitos do disposto nos artigos 32.º e 33.º da LQER, tal como alterados pela LOE/2021, e que à CMVM e demais entidades reguladoras voltarão a ser aplicáveis:

- (i) As cativações de verbas, nos termos previstos no artigo 3.º da PLOE/2022;
- (ii) As sujeições às autorizações dos membros do Governo para a celebração de contratos de aquisição de bens e serviços e para a realização de despesas, nos termos previstos nos artigos 54.º e ss. da PLOE/2022<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Registe-se que, nos termos do artigo 44.º, n.º 1, da PLOE/2022, a contratação de trabalhadores pelas entidades reguladoras continuará a não estar sujeita a restrições, pois aquela norma exclui estas entidades do seu âmbito de aplicação: a norma aplica-se a todas as entidades nela mencionadas “(...) com exceção das referidas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto”. Diversamente, a norma equivalente da LOE/2021 incluía as entidades reguladoras no seu âmbito de aplicação (cf. respetivo

14. Tal consequência será contrária ao regime relativo a estas matérias que foi estabelecido em 2021 em relação à CMVM e demais entidades reguladoras e representará um retrocesso às regras que sobre elas vigoraram até 2021 e um regresso das limitações e restrições muito fortes e profundas à autonomia de gestão da CMVM, com as inerentes consequências negativas para a eficácia, a robustez e a tempestividade da supervisão, que exigem, cada vez mais, tecnologias de informação avançadas e sofisticadas, disponibilidade de ferramentas de recolha e tratamento de dados, recursos humanos qualificados, acompanhamento permanente das rápidas evoluções do mercado e dos serviços e produtos que são oferecidos aos investidores pelos mais diversos operadores, etc. – para tudo isso sendo essencial uma gestão ágil e com o maior grau possível de autonomia.
15. Para evitar tal consequência e assegurar que em 2022 continuará a ser aplicado à CMVM e às demais entidades reguladoras o regime estabelecido pela LOE/2021, deverão ser aditadas à PLOE/2022 e incluídas na LOE/2022 que venha a ser aprovada normas equivalentes às contantes do n.º 3 do artigo 2.º e do n.º 2 do artigo 427.º da LOE/2021<sup>6</sup>.

### III. Conclusões

**A)** A PLOE/2022 não inclui as normas constantes da LOE/2021 que determinam que às entidades reguladoras, incluindo a CMVM, *“não podem ser impostas cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias, nem a celebração de contratos ou a realização de despesas por parte daquelas entidades pode ser sujeita a autorização dos membros do Governo”*.

**B)** A omissão dessas normas na PLOE/2022 é suscetível de provocar o retrocesso das entidades reguladoras ao regime anterior a 2021, com grave lesão da sua autonomia e da eficácia e tempestividade da supervisão, contrariando o propósito de diversas disposições introduzidas na LOE/2021.

**C)** Para assegurar que em 2022 continuará a ser aplicado à CMVM, tal como às demais entidades reguladoras, o regime consagrado pela LOE/2021 deverão ser aditadas à PLOE/2022 e incluídas na LOE/2022 as seguintes normas constantes da LOE/2021<sup>7</sup>:

---

art.º 44, n.º 1), embora tal inclusão devesse ser considerada sem efeito por força da alteração feita, pela mesma LEO/2021, ao artigo 32.º, n.º 10, da LQER, e do disposto no artigo 427.º, n.º 2, da LEO/2021.

<sup>6</sup> Quanto a esta última norma, admite-se que se possa discutir se a mesma tem vigência apenas anual, tal como a lei do orçamento, ou se, embora conste do articulado da LOE/2021, a sua vigência é permanente até à sua revogação expressa ou tácita. Tal questão deixa de se colocar se a norma em causa voltar a ser incluída na LOE/2022.

<sup>7</sup> Assinalam-se entre parênteses reto os ajustamentos (meramente formais) introduzidos à redação das normas constantes da LOE/2021.



*“As entidades abrangidas pela lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, não podem ser impostas cativações de verbas sobre os montantes das respetivas receitas próprias, nem a celebração de contratos ou a realização de despesas por parte daquelas entidades pode ser sujeita a autorização dos membros do Governo” (cf. n.º 3 do artigo 2.º da LOE/2021);*

*“As alterações introduzidas pela [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro] aos artigos 32.º e 33.º da lei-quadro das entidades reguladoras têm natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais, em contrário” (cf. n.º 2 do artigo 427.º da LOE/2021).*