



Colapsos na banca exigem mais dos reguladores

Supervisão do Banco de Portugal foi insuficiente. CMVM admite “efeito devastador”. Nova lei dos reguladores é polémica **p4 a 10**



As falhas do Banco de Portugal nas quedas do BPN, BPP e BES

A fiscalização do BdP revelou-se insuficiente para prever os problemas do BPN e BPP e impedir os dois colapsos. Mais tarde, o BES faliu na praça pública. Nos dois momentos, o supervisor não detectou as grandes irregularidades

Cristina Ferreira

Terminadas as audições da comissão parlamentar de inquérito aos protagonistas da intervenção e falência do BES/GES (cujo relatório final está ainda a ser redigido), há uma conclusão a tirar: a supervisão do Banco de Portugal (BdP) é hoje mais minuciosa do que a que vigorava em 2008, quando o BPN e o BPP colapsaram. Mas as diferenças esbatem-se, pois o BdP voltou a não ser eficaz, e o segundo maior banco privado português faliu.

Em Setembro de 2008, o colapso do Lehman Brothers precipitou uma crise bancária com consequências devastadoras: nas horas seguintes, centenas de instituições declararam-se insolventes em todos os continentes. Para travar a queda de outro gigante, o grupo AIG, o Governo con-

servador norte-americano interveio com 78 mil milhões de euros: quase metade do PIB português. Mas não travou o "efeito dominó" que, daí a semanas, desaguou em Portugal: o BPN foi nacionalizado, o BPP decretou falência, a CGD ajudou a salvar a Finantia emprestando, numa primeira fase, 200 milhões.

Passaram entretanto seis anos e o Governo de Passos Coelho foi de novo colocado perante incidentes graves: a 31 de Dezembro de 2012, o Estado recapitalizou o Banif em 1100 milhões, tornando-se accionista de controlo, e, a 3 de Agosto de 2014, o BES desabou à vista de todos e foi salvo com uma injeção (via Fundo de Resolução) de 3900 milhões. O que legitima a questão: a supervisão bancária funciona em Portugal? A resposta tem dois sentidos. Sim, pois, por força das novas regras europeias mais estritas, no pós-BPN o modelo de fiscalização tornou-se intrusivo



O BdP tem recrutado quadros da nova escola financeira, com convívio fácil com auditores, agências de *rating* e banca de investimento

e Carlos Costa tem hoje equipas em permanência nas instituições para onde envia recomendações e avisos em ritmo quase diário. Não, porque a supervisão voltou a errar, ao não antecipar a derrocada do BES de modo a poder evitá-la.

Qualquer que seja a análise que se possa fazer, há uma conclusão a tirar: nos anos que antecederam as falências do BPN e do BES, o BdP "remexeu" nas suas contas, convocou os principais gestores (Oliveira Costa e Ricardo Salgado) e os accionistas e deu recomendações para que sazessem as deficiências. Existia no regulador muita informação.

Nesse período, o BdP teve dois rostos, o actual vice-presidente do BCE, Vítor Constâncio (de 2000 a 2010), e Carlos Costa, que o substituiu e que tem sido o protagonista da transição para a União Bancária Europeia. O BdP tem vindo a recrutar muitos quadros da nova escola financeira,

com convívio fácil com os auditores, as agências de *rating* e a banca de investimento, e, alguns, ainda pouco sintonizados com a cultura e as preocupações de um regulador. E, em Outubro de 2014, as saídas dos responsáveis do departamento de Supervisão Prudencial do BdP para a PwC foram alvo de mediação.

Os dados na posse da comissão parlamentar de inquérito (CPI) demonstram que, a partir do primeiro semestre de 2013, o BdP conhecia a grande ligação do BES ao GES e a sua exposição descontrolada ao BES Angola, bem como a evolução e a natureza dos sucessivos aumentos de capital que indiciavam a fuga em frente. E tal como fez com o Banif (persuadiu os accionistas a pedirem ajuda à *troika*, o que levou à perda de controlo), o BdP podia ter forçado Salgado, a meio de 2013, a ir capitalizar o BES junto da linha pública da *troika* com 6000 milhões livres.

Em 2007, as inspeções do BdP ao BPN também detectaram situações anómalas, com ausência de reforço de provisões, falta de informação sobre operações de crédito em *offshores*, práticas comerciais duvidosas – um verdadeiro manual do que não deve ser feito. Mas os indícios no caso BPN remontam à primeira metade da década passada, quando vários auditores externos se recusaram a certificar as contas. Mas nos meses que antecederam a falência, o BPN apresentava insuficiências financeiras de quase mil milhões de euros, como foi então noticiado pelo PÚBLICO (21/6/2008). Daí haver espaço para se poder dizer que a supervisão ao BPN e ao BES funcionou como detector de problemas e não como seu corrector.

Costa e Constâncio também não foram eficazes a impedir as ilicitudes que influenciaram o quadro final das duas instituições. Contrariando as recomendações do BdP, Salgado

recorreu a um esquema triangular de venda de obrigações, envolvendo o GES, o BES e a suíça Eurofin e, assim, desviou do perímetro bancário cerca de 800 milhões de euros para pagar dívidas das empresas familiares. O ex-banqueiro assinou ainda cartas de conforto a garantir o reembolso de investimentos de clientes venezuelanos. Na CPI, Costa confessou ter sido surpreendido por ambas as iniciativas. O mesmo fizera Constâncio seis anos antes, no Parlamento, ao reconhecer que desconhecia as operações ruinosas do BPN, por não estarem contabilizadas oficialmente. E também não sabia da existência do Banco Insular, com sede em Cabo Verde, embora detido pelo SLN (a *holding* supervisionada pelo BdP), para onde os movimentos ruinosos eram canalizados e registados num "balcão virtual".

Durante as inquirições parlamentares, Constâncio e Costa muniram-se

do argumento da fatalidade: "Quando há gente mal-intencionada, não há muito a fazer." A tese legítima a questão: se não há remédio, e dado que no limite a supervisão visa impedir as falências bancárias, então para que serve o BdP?

Na década de 2000, os dois bancos foram os promotores de dois centros de poder com uma relação promíscua com a esfera política tolerada pelas autoridades. Nos órgãos sociais e accionistas do BPN/SLN pontuavam dirigentes do PSD, como Cavaco Silva, Duarte Lima, Dias Loureiro, Arlindo de Carvalho ou Rui Machete, e gente ligada aos serviços de investigação e de informação, como Daniel Sanches e António Lencastre Bernardo. Já a Efisa – do BPN – procurava associar-se a figuras próximas do PS, como José Lamego ou Oliveira Martins.

O BES era considerado o banco do regime com pontes nos parti- →



→ dos do arco da governação, que atraía para a sua esfera de influência. E foi fonte de recrutamento para os governos PS e PSD. Entre os nomes emblemáticos associados ao GES encontra-se Durão Barroso.

Os indícios públicos de falta de condições para o exercício das funções de banqueiro, por parte de Oliveira Costa (BPN) e de Ricardo Salgado (a partir de 2012), não foram suficientes para o BdP lhes retirar a idoneidade com o argumento de que "se a lei não permite substituir um gestor, não se substitui". Em meados da década de 1990, o ex-secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de Cavaco Silva assinou um despacho a validar um perdão de juros e multas à Cerâmica Campos, com uma dívida fiscal superior a dois milhões de euros (429 744 contos). A empresa de Aveiro, de onde Oliveira Costa é natural, acabou por pagar apenas 910 mil euros. O caso foi investigado por uma comissão parlamentar presidida pelo actual ministro de Passos Coelho Rui Machete, que acabaria a presidir ao Conselho Superior da SLN. Oliveira Costa foi ilibado. Na sequência do caso BPN, foi detido por burla, fraude fiscal e branqueamento de capitais.

Já Salgado, em 2011 e 2012, incumpriu, por três vezes, o pagamento dos compromissos fiscais, e alegou ter recebido um "presente" de 14 milhões do cliente José Guilherme. O BdP manteve-o em funções até Junho de 2014. Está hoje a ser investigado por burla, falsificação de documentos e branqueamento de capitais e abuso de confiança.

Quando há falhas de supervisão bancária, as responsabilidades são partilhadas com as administrações, as comissões fiscais, os auditores internos e externos e as agências de rating. Nenhuma das entidades se pode excluir dos factos que levaram ao desaparecimento do BES. No dossier falhou também a CMVM (Comissão do Mercado de Valores Mobiliários), ao não impedir o BES de vender aos seus clientes de retalho dívida do GES (os fundos tinham 80% dos investimentos, 2200 milhões, concentrados em empresas insolventes) e ao ignorar que a Portugal Telecom tinha mais de 90% da sua tesouraria aplicada no GES. E a ministra das Finanças, que em articulação com o BdP é responsável por garantir a estabilidade do sector, em 2013, perante todos os sinais públicos, não viu que o banco estava a falir perante todos. E, em 2014, para não infectar a saída limpa do programa da *troika*, "meteu a cabeça debaixo da areia".

Confiança dos investidores caiu a pique apesar de elogios à CMVM

Supervisão do mercado financeiro merece avaliações positivas e negativas, mas há quem ache que o problema está no modelo de regulação, que é o que mais convém ao poder político



Presidente da CMVM admite "efeito devastador" na credibilidade

Rosa Soares

Os recentes escândalos financeiros, com destaque para a derrocada do Grupo BES e os investimentos de alto risco da PT, mas também a falsificação de documentos e manipulação de mercado no BCP (entre 2002 e 2007), marcam a actuação da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) nos últimos anos, sob a presidência de Carlos Tavares, que cessa funções em Setembro deste ano.

Os casos recentes geram perdas elevadas e "um efeito devastador na confiança dos investidores e na credibilidade do mercado", como reconheceu o próprio Carlos Tavares.

A CMVM, liderada há 10 anos por este economista, tem por missão "supervisionar e regular os mercados de instrumentos financeiros, assim como os agentes que neles actuam, promovendo a protecção dos investidores".

Em entrevista ao *Diário Económico*, em Outubro de 2014, Tavares assumia a frustração de "ver que o mercado de capitais está com menos confiança e pior" do que quando chegou aos comandos. E juntava ainda outra frustração, a de saber que não tinha os instrumentos que poderia ter.

As maiores críticas à actuação da CMVM, sobre o caso mais grave para o sistema financeiro, a derrocada do Grupo BES, foram feitas por Fernando Ulrich, presidente do BPI, na comissão parlamentar, ao defender que a CMVM deveria ter actuado mais cedo e que existiam sinais públicos da fragilidade do grupo de desde 2012. Mas, na mesma altura, o presidente do BPI não poupou o Banco de Portugal (BdP) e desmentiu o ex-ministro das Finanças Vítor Gaspar, que alegou desconhecimento da situação de risco do BES.

O jurista Caiado Guerreiro responsabiliza o poder político pelas últimas falhas de regulação no sector financeiro e pela inoperância dos reguladores em geral. "O problema não está na lei, mas sim no poder político, que se deixa capturar por interesses económicos, onde se incluem o financiamento dos partidos e outros".

Em declarações ao PÚBLICO, este jurista defende que "foram passadas competências às entidades reguladoras, mas não lhes foi garantida a independência sobre as entidades

a supervisionar, algumas das quais têm mais poder que os reguladores". Esta situação "permite ao poder político responsabilizar os reguladores quando as coisas correm mal, como se está a ver no caso BES".

E destaca ainda que "os últimos casos, mas também o do BPN e o do BPP, têm um padrão comum, o de as auditoras saberem exactamente o que se estava a passar". E conclui que, apesar dos alertas do presidente da CMVM para a necessidade de as auditoras serem nomeadas e pagas por uma entidade independente, e de se evitar o conflito de interesses gerados pelo fornecimento de outros serviços, ainda nada foi feito nesse sentido.

O jurista salvaguarda que não está em causa a seriedade das pessoas que estão à frente da CMVM e do BdP, considerando mesmo que a equipa liderada por Carlos Tavares tem sido mais interventiva e que Carlos Costa fez muito mais do que os anteriores governadores.

Últimos casos, com destaque para o BES, deixaram patente falta de cooperação entre o BdP, a quem compete a responsabilidade directa de supervisão das instituições bancárias, e a CMVM

Os últimos casos, com destaque para o BES, deixaram patente a falta de cooperação entre o BdP, a quem compete a responsabilidade directa de supervisão das instituições bancárias, na dupla vertente da supervisão comportamental e prudencial e a CMVM, responsável pelo controlo da informação financeira divulgada, com base na qual os investidores tomam decisões de investimento, e pela fiscalização de outros produtos financeiros e fundos de investimento.

Octávio Viana, presidente da ATM, associação de investidores, prefere considerar que o actual modelo de supervisão do sistema financeiro cria algum conflito na actuação,



que seria ultrapassado num regime de *twin peaks*, em que a CMVM assumiria a supervisão comportamental, incluindo a comercialização de todos os produtos bancários, e o BdP toda a supervisão prudencial das entidades financeiras, bancárias e outras.

No caso concreto da intervenção no BES, Octávio Viana considera compreensível, no modelo actual, que a maior preocupação do BdP estivesse centrada na defesa do sistema financeiro e na salvaguarda dos depositantes, e daí a necessidade de "travar alguma informação", enquanto a CMVM estivesse mais focada na protecção dos investidores particulares e, por isso, preferia ter actuado mais cedo, designadamente ao nível da suspensão das acções.

Mas a falta de comunicação entre os reguladores não deixa de gerar perplexidade. Jaime Antunes, presidente da Privado Clientes, associação que agrega clientes lesados pelo Banco Privado Português, diz, com ironia, que é lamentável que "o presidente da CMVM e o governador do BdP não tenham o telefone um do outro".

Jaime Antunes elogia o trabalho da CMVM na defesa dos clientes do BPP depois da intervenção do BdP, mas admite, numa fase posterior, que a entidade liderada por Carlos Tavares se revelou demasiado formalista no âmbito do FEI, Fundo Especial de Investimentos, criado para recuperar capital investido pelos clientes.

Garcia dos Santos, presidente da Associação Portuguesa de Corretores, admite que o caso BES lhe deixa "a percepção de que o Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (banca, mercado de capitais e seguros) tem fragilidades".

Apesar de assumir divergências com a CMVM, em alguns casos objecto de acções judiciais, designadamente sobre normas do Código de Valores Mobiliários, Octávio Viana faz um balanço positivo da actuação da CMVM. Nos casos da PT e mesmo do BES, o presidente da ATM entende que a CMVM, apesar das suas limitações, "esteve bem", embora admita que, "em alguns casos, poderia ter estado melhor".

Sob a condição de anonimato, o PÚBLICO ouviu algumas críticas sobre a actuação da CMVM junto das entidades de intermediação financeira, "que muitas vezes pressiona por coisas que não valem nada, ao mesmo tempo que se mostra reverente para os grandes grupos".

A regulação em Portugal: uma reflexão adiada?

Ana Brito

Estamos melhor com do que sem eles, mas poderia ser melhor. Têm estatutos de independência, mas o Governo nomeia-os

Não há em Portugal um consenso de que precisamos entidades reguladoras fortes, é contrário à nossa cultura de intervenção do Estado na economia e, do ponto de vista político, não interessa nem ao PS nem ao PSD", diz Nuno Ruiz, economista e professor de Direito da Universidade de Illinois, lembrando que, quase à beira das eleições, não há propostas partidárias sobre os temas da supervisão e regulação.

O economista, presidente da Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS), olha para a lei-quadro das entidades reguladoras (que abrange ASF, CMVM, AdC, ERSE, Anacom, ANAC, IMTT, ERSAR, ERS) como o mero cumprimento de uma exigência da *troika* e diz que se vive, "desde



Há a "percepção que alguma coisa errada" no sector dos combustíveis

2005, por decisão política, um progressivo desmantelamento" dos reguladores. "Foi-se criando uma bola de neve de criação de reguladores menos activos e eles acomodaram-se", diz. O advogado e professor de Finanças Públicas Eduardo Paz Ferreira fala mesmo numa "economia da acomodação" que tem existido e de uma opção por "não criar excessivas tensões".

Há áreas em que a sua existência

"é incontroversa", como o sector financeiro, as telecomunicações ou a energia. Já a regulação na aviação civil, transportes, saúde e águas e resíduos suscita dúvidas: "São sectores que devem ser acompanhados, mas talvez na esfera da administração pública", diz Paz Ferreira. Acredita que os reguladores se inserem "num movimento em que desaparecem a política e a decisão política". "É evidente que são úteis", mas podem ser

também "uma forma de o Governo se desresponsabilizar", entregando decisões a "entidades que não estão legitimadas politicamente", diz o professor de Direito. Nuno Ruiz, advogado da sociedade Vieira de Almeida (VdA) e especialista em Concorrência e Direito Económico, recorda que a legislação europeia "prevê o ocaso da regulação". Quando os mercados adquirem carácter concorrencial, "os reguladores sectoriais devem sair de cena e a AdC deve estar mais presente". Apontando as telecomunicações como um dos exemplos em que "a concorrência é efectiva, mas a regulação subsiste", o advogado da VdA (que tem como a cliente a PT Portugal) diz que os reguladores sectoriais "têm muitas vezes uma ideia imperfeita da concorrência e da competição" entre empresas e "preocupam-se em resolver pequenas coisas esquecendo-se que essas intervenções já não se justificam e podem ser mais prejudiciais do que positivas". É nas questões da defesa do consumidor que a actuação tem de ser mais firme, "dado o sistemático desequilíbrio de forças entre os consumidores e os prestadores de serviços", defende Nuno Ruiz. Há lugar para todos? "Arrancaram com força", mas hoje, "se algumas fossem extintas, os consumidores não sentiriam a diferença", garante Nuno Garroupa, que entende que a ERSE ou a Anacom poderiam "perfeitamente ser integradas numa AdC reforçada": de um lado, os núcleos autónomos, responsáveis pela regulação técnica; de outro, os juristas e economistas, orientados para a protecção do consumidor. A fusão dos reguladores "foi uma reflexão que se fez em Espanha [onde existe um único regulador das telecomunicações, energia, audiovisual, sectores aeroportuário e ferroviário, postal e concorrência] e que aqui fazia falta", defende. Já Eduardo Paz Ferreira considera que a supressão das entidades sectoriais "é uma ideia muito simplista e simplificador". Áreas como as telecomunicações e energia levantam muitos problemas técnicos que "uma AdC, só por si, não resolve", refere. Além de deixar sob o mesmo chapéu entidades cujas atribuições extravasam em muito os temas da concorrência e consumo, a criação de um "super-regulador" obrigaria certamente a →

BDP-BANCA

Administração: Carlos Costa (governador), Pedro Duarte Neves e José Berberan e Santos Ramalho (vice-governadores), João José Amaral Tomaz, António Varela e Hélder Rosalino (directores)

Salário anual dos administradores do BdP em 2014, com subsídio de férias e Natal: 1173.029,18 euros. O governador auferiu 213.277,96 euros, os vice-governadores 199.948,14 cada, os directores 186.618,32 euros cada. Termo de comparação: os 5 membros do board da Reserva Federal-FED dos EUA, auferiram 881.071 euros em 2014. Financiamento: operações financeiras associadas à actividade da instituição. Fim do mandato: Junho de 2015 (Carlos Costa).

ERS-SAUDE

Administração: Jorge Simões (presidente), Álvaro Moreira da Silva e Nuno Castro Marques (vogais)

Salário anual da administração: 218.367,57 (valor bruto). Financiamento: cobrança de taxas e coimas. Fim de mandato: Setembro de 2015 (presidente), Novembro de 2017 (vogais). Um ponto: conta com pouco mais de 60 funcionários para supervisionar mais de 20 mil operadores. Responsável ainda pelos licenciamentos e tratamento das queixas e reclamações dos utentes (mais de 60 mil/ano). Acaba por ter autonomia e acção limitadas pela escassez de recursos. Criou um sistema de avaliação em saúde actualizado gradualmente, mas é de difícil leitura pelo cidadão comum.

ADC-CONCORRÊNCIA

Administração: António Ferreira Gomes (presidente), Nuno Rocha de Carvalho e Maria João Melícias (vogais)

Salário anual da administração: 539.858 euros (valor global bruto de 2013). Financiamento: transferências dos reguladores sectoriais (são 80% das receitas), taxas de notificação de concentrações e produto das coimas. Fim de mandato: Setembro de 2018. Um ponto: anunciou há poucas semanas a aplicação de uma multa de nove milhões à Galp por práticas restritivas da concorrência no gás de garrafa e tem pendente a conclusão de um processo na banca por suspeitas de concertação de spreads e comissões que teve início ainda no mandato de Manuel Sebastião.



repensar o modelo de financiamento da AdC – “uma originalidade” portuguesa, como lhe chama Paz Ferreira –, assegurado por transferências de todos os reguladores sectoriais. “Não deixa de ser estranho, porque essas entidades cobram taxas que devem ser equivalentes aos serviços pelas quais são cobradas, mas que, na realidade, são superiores, como se vê dessa transferência para a AdC”, diz o advogado.

Há um sector que não é regulado, mas onde “toda a gente tem a percepção que alguma coisa está errada”, sintetiza Paz Ferreira. O mercado dos combustíveis foi alvo de várias análises pela AdC sem que alguma vez se tenham encontrado indícios de infracção. “É uma discussão muito antiga”, diz Nuno Ruiz, que em 2008 coordenou um estudo que apontava a existência de concertação de preços entre petrolíferas e nos postos de gasolina. Nuno Garoupa não tem dúvida em nomear a introdução dos *placards* com preços nas auto-estradas como um dos exemplos em que “a intervenção da AdC foi negativa” e em que os contribuintes acabaram a pagar uma medida que “não serviu para nada”. Como se medem então os impactos da regulação? A eficácia das medidas? Os custos e benefícios? “Não temos instrumentos, há alguns índices comparativos europeus em que Portugal nunca sai bem”, nota Garoupa. “Em Portugal, trabalha-se

ANAC-AVIACÃO CIVIL



Administração: Luís Trindade dos Santos (presidente), Paulo Andrade e Lígia da Fonseca (vogais)

Salário anual da administração: 169.833,91 (valor-base e despesas de representação em 2014).

Fim do mandato: terminou em Novembro de 2014.

A questão: um dos dossiers mais quentes que tem em mãos é o das taxas aeroportuárias da ANA, cujos aumentos as companhias de aviação têm criticado ferozmente. Entre a perda do vice-presidente e o *suspense* em relação à possível recondução da actual administração, contrariando a lei-quadro dos reguladores, está por resolver o tema das licenças de *handling* nos aeroportos nacionais.

CMVM-MERCADOS



Administração: Carlos Tavares (presidente), Maria dos Anjos Capote, Rui Ambrósio Tribolet e Carlos Alves (vogais)

Salário anual com todo o pessoal: 9,085 milhões de euros.

Financiamento: cobrança de taxas de supervisão. Fim do mandato: Setembro de 2015.

Um ponto: o desafio é recuperar a confiança dos investidores no mercado de capitais, profundamente abalada pelos últimos escândalos financeiros, com destaque para a derrocada do Grupo Espírito Santo (GES). A proliferação de produtos financeiros complexos, que podem implicar perdas de capital, é uma das áreas a que terá de dar atenção particular.

ERC-MEDIA



Administração: Carlos Magno (presidente), Alberto Arons de Carvalho (vice-presidente), Luísa Roseira, Raquel Alexandra e Rui Gomes (vogais)

Salário anual dos 5 administradores: 331.416 euros (2012, último valor disponível). Financiamento: Orçamento do Estado, taxas e percentagem dos resultados da Anacom. Fim do mandato: Novembro de 2016.

Um ponto: desafios pendentes na ERC são a cobertura jornalística das campanhas eleitorais (que a opõe à Comissão Nacional de Eleições), o processo de revisão da TDT – Televisão Digital Terrestre e dizer o que pensa sobre as propostas de aumento da transparência no sector dos *media*.

pouco na avaliação das políticas públicas e da regulação”, lamenta Paz Ferreira. Há um défice de avaliação dos reguladores, mas também de fiscalização, acrescenta o catedrático, notando que “a fiscalização pelo Parlamento é relativamente fraca”. E quanto à responsabilização? “É completamente inviável impor um modelo de responsabilização e exigência às entidades reguladoras quando este não existe para os agentes políticos”, diz o presidente da FFMS. Nuno Garoupa também critica a facilidade com que se circula entre partidos, sociedades de advogados e empresas de sectores regulados. São áreas muito técnicas, muito especializadas e por isso os reguladores vão buscar as pessoas às empresas. “E a coisa piora quando saem e voltam para as empresas com um grau de conhecimento ainda maior. Andamos sempre às voltas”, diz Paz Ferreira. É um tema sobre o qual “nunca haverá descanso”, concorda Nuno Ruiz. Ao nível dos conselhos de administração, o problema só se resolveria se, em vez de nomeações pelo Governo, os reguladores fossem escolhidos em “concursos internacionais” em que as competências técnicas dos vencedores fossem inquestionáveis, diz Nuno Garoupa. Quando se vão buscar pessoas de confiança política, “dá-se um mau sinal”. É “uma falácia” pensar-se que “os reguladores não têm ideologia”, nota Paz Ferreira.

ERSE-ENERGIA

Administração: Vítor Santos (presidente), Alexandre Silva Santos e Ascenso Simões (vogais)

Salário anual da administração: 548.044 (valor global bruto de 2013).

Fim de mandato: Janeiro 2017.

Financiamento: contribuições via tarifa eléctrica e fundos comunitários destinados a projectos específicos.

Um ponto: a ERSE tem na supervisão do mercado liberalizado, na protecção dos consumidores e início da aplicação do regime sancionatório alguns dos principais desafios. A redução das taxas de remuneração (proveitos) das empresas reguladas, de forma a conter os custos que vão para as facturas dos consumidores, tem sido prioridade.

ANACOM-COMUNICAÇÕES

Administração: Fátima Barros (presidente), José Manuel Perdigo, João Confraria, Hélder Vasconcelos e Filipe Boa Baptista, que acabou mandato em 2014 (vogais)

Salário anual da administração: 874.931 euros (valor global bruto de 2013).

Fim de mandato: Maio de 2017.

Financiamento: cobrança de taxas e coimas e prestação de serviços dos laboratórios.

Um ponto: acompanhar a evolução tecnológica é um desafio da Anacom, num momento em que revê as regras do sector. O facto de as comunicações serem dos serviços mais reclamados pelos consumidores, tem levado a apertar algumas regras, como a da utilização do termo “ilimitado” em serviços de Internet e voz/SMS.

ERSAR-ÁGUAS E RESÍDUOS

Administração: Jaime Melo Baptista (presidente), Carlos Lopes Pereira (vogal)

Salário anual da administração: 149.990 (valor global bruto de 2013).

Financiamento: cobrança de taxas, coimas e prestação de serviços.

Um ponto: o conselho de administração da ERSAR cessa funções no dia 19. Deixa, para uma nova equipa liderada por Orlando Borges, tarefas como a fixação de tarifas, garantia de mais qualidade e menos desperdício de água. Terá de acompanhar a conclusão da privatização da empresa de tratamento e gestão de resíduos urbanos EGF e a reestruturação do sector das águas, que passa por reorganizar o grupo Águas de Portugal.

ASF-SEGUROS E PENSÕES

É a herdeira do Instituto de Seguros de Portugal.

A nova designação da autoridade liderada por José Almaça (ex-ISP) entrou em vigor a 1 de Fevereiro de 2015. A ASF integra o conselho nacional de supervisores financeiros e o seu papel no *dossier* BES é lateral. O que não impediu críticas ao BdP. Quando, no início de 2013, a pedido do BdP, a ESFG criou uma “almofada” para responder a um eventual incumprimento dos reembolsos do papel comercial emitido pelo GES, a Tranquilidade foi dada em garantia e avaliada em 700 milhões (agora vendida por 40 milhões). Mais tarde, José Almaça observou que se o BdP lhe tivesse perguntado, diria que apenas valia 200 milhões.

AMT-TRANSPORTES

De entre os nove reguladores abrangidos pela lei-quadro que o Governo aprovou em 2013, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é o único que ainda não viu a luz do dia. Apesar de os estatutos já terem sido publicados em Fevereiro deste ano, falta ainda nomear a equipa de gestão para que o supervisor ganhe efectivamente vida. A AMT é uma entidade nova, que surge da reestruturação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes. De acordo com os novos estatutos, cabe-lhe a regulação nos sectores marítimo-portuário, da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, passando também a integrar as funções que antes cabiam ao Sistema de Identificação Electrónica de Veículos.



Uma lei, muitos atrasos e algumas exceções

A *troika* pediu mais independência e poder e o Governo criou uma lei-quadro que causou polémica desde o início. Ao fim de ano e meio, continua por aplicar a 100% e houve quem tivesse direito a atalhar caminho

Raquel Almeida Correia

A reforma nunca foi pacífica, apesar de a ideia de base, de dar mais independência e poder aos reguladores, ser consensual. Três anos passados do prazo dado pela *troika* para atingir essa meta, o trabalho ainda não está concluído. A lei-quadro das entidades supervisoras foi aprovada, mas ainda há casos por resolver e o Governo foi abrindo exceções pelo caminho.

O ponto incluído no memorando de entendimento, onde se previa que fosse garantida "a independência e os recursos necessários" aos reguladores, foi materializado numa lei, aprovada ainda no Verão de 2013. A polémica estalou bem antes de o diploma chegar a Conselho de Ministros, com os reguladores a reclamarem que as novas regras impunham mais amarras, em vez de responderem aos apelos de reforço da autonomia.

O controlo ao nível da gestão e dos salários pagos aos administradores foram dois dos temas mais críticos. Tanto que, por exemplo no caso dos vencimentos, a lei chegou a ter uma versão bastante mais restritiva, que os equiparava ao do primeiro-ministro, mas o Governo acabou por recuar. E, quando o diploma chegou ao Parlamento, pedia-se apenas que fossem tidas em conta as circunstâncias económicas do país na definição das remunerações.

Foi mais tarde e sob forte pressão que deputados dos partidos que suportam a maioria governamental, PSD e CDS, sugeriram uma alteração que haveria de vingar: um dos critérios que passaram a ser tidos em conta na definição dos salários foi a remuneração do primeiro-ministro, mas apenas com carácter indicativo. Qualquer desvio terá, porém, de ser bem fundamentado pelas comissões de vencimentos, cuja existência também passou a estar prevista em cada um dos reguladores.

A lei-quadro haveria de ser pu-



PSD e CDS adoptaram a custo o critério indicativo do salário do primeiro-ministro para os reguladores

blicada no *Diário da República* em Agosto, mas o Governo adiou durante meses a fio a sua aplicação. Ainda hoje, um dos reguladores previstos no diploma, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), ainda não foi criado efectivamente, faltando nomear a equipa de gestão.

Exceção nas Finanças

O diploma obrigava o executivo a adaptar os estatutos de cada uma das entidades reguladoras ao fim de 90 dias (final de Novembro de 2013), o que não aconteceu. Aliás, só em Dezembro do ano passado é que foram aprovados em Conselho de Ministros os últimos estatutos, sendo que a sua publicação no *Diário da República* (que os oficializa) só aconteceu há menos de um mês.

Além do atraso, foram-se sucedendo casos que causaram polémica. O primeiro logo bem cedo, quando,

ainda antes de fazer chegar a proposta de lei ao Parlamento, o Governo decidiu conceder uma excepção ao Banco de Portugal e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, isentando-os das novas regras previstas na lei-quadro.

Uma outra excepção foi confirmada, há pouco tempo, com a publicação dos estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) (o antigo Instituto de Seguros de Portugal). Tal como sempre tinham reclamado estes reguladores, foi incluída uma alínea nos estatutos que permite que os salários da administração sejam equiparados aos do Banco de Portugal.

De uma forma discreta, foi acrescentado um ponto nos critérios que têm de ser tidos em conta pelas comissões de vencimentos destes supervisores tutelados pelo Ministério

A lei-quadro foi publicada no *Diário da República* em Agosto, mas o Governo adiou meses a sua aplicação. Ainda hoje, um dos reguladores previstos, o dos Transportes (AMT), não foi criado

das Finanças. A decisão mereceu fortes críticas por parte de um dos deputados do PSD que subscreveram a proposta que vingou para a definição dos salários de topo nestas entidades.

Na altura, Paulo Batista Santos referiu ao PÚBLICO que não via "nenhuma boa razão para que [a CMVM e a ASF] não cumpram as normas". O social-democrata afirmava mesmo que, a manter-se esta excepção nos estatutos dos dois reguladores, "o Parlamento deverá voltar a rever esta norma [da definição dos vencimentos] para a clarificar". Até agora, porém, não há registo de que tenha sido dado algum passo nesse sentido.

Recondução à vista?

Os atalhos percorridos pelo Governo no percurso desenhado inicialmente pela *troika* não ficariam, no entanto, por aqui. Nos transportes, não é só a criação da AMT que está a gerar *suspense*. O regulador da aviação, que passou a designar-se Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), também tem em aberto a composição do novo conselho de administração, já que o actual terminou o mandato em Novembro.

Na adaptação dos estatutos deste supervisor, o executivo não deixou claro que será seguida à risca uma das regras previstas na lei-quadro, que impede a recondução das equipas de gestão hoje em funções. Apesar de a própria Presidência do Conselho de Ministros ter emitido um parecer em que contraria esta visão, o Ministério da Economia defende que, por se tratar de uma nova entidade (já que antes se chamava Instituto Nacional da Aviação Civil), poderá haver lugar a renovação de mandato. E, por isso, os estatutos são omissos quanto àquela norma.

Tal como os novos administradores da AMT, em breve o caso da ANAC, cuja administração sempre deixou claro a vontade de ser reconduzida, será esclarecido, visto que o Governo terá de enviar os nomes dos gestores propostos para avaliação da comissão de recrutamento.