

DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA DA CMVM N.º 1/2020

Projeto de orientações da CMVM

sobre a avaliação da adequação para o exercício de funções reguladas

e de titulares de participações qualificadas

ÍNDICE

I. ENQUADRAMENTO	1
II. PROCESSO DE CONSULTA	2
III. APRESENTAÇÃO DO PROJETO	3

I. ENQUADRAMENTO

A crise financeira de 2007-2008 e os eventos negativos que, nesse contexto e em anos seguintes, marcaram algumas empresas do setor financeiro, tanto em Portugal como no estrangeiro, evidenciaram a necessidade de assegurar o cumprimento por parte dos gestores dessas empresas de elevados valores éticos e de boa governação. Tais valores funcionam, por um lado, como elementos preventivos de conflitos de interesses e, por outro, como fatores de salvaguarda do sistema financeiro e dos interesses dos investidores, do sistema financeiro e da sociedade em geral, sendo um fator decisivo para a promoção da confiança no referido sistema.

Esta confiança no sistema financeiro, quer a nível nacional quer internacional, foi fortemente abalada pelos eventos ocorridos durante a crise e não tem mostrado, até agora, sinais significativos de recuperação. Na visão da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), a qualidade da regulação e da supervisão financeira, enquanto fator de proteção do investidor e de desenvolvimento do mercado, não prescinde, para alcançar os seus objetivos, do preenchimento de requisitos de elevada competência profissional, disponibilidade e irrepreensível ética dos gestores e auditores das entidades. Sendo este aspeto tanto mais relevante quanto maior a importância sistémica da entidade em causa, atentos os impactos macrofinanceiros, diretos e indiretos, de alguns eventos em todo o sistema e no tecido económico em geral, aos quais não terão sido indiferentes fatores de natureza ética e comportamental dos principais responsáveis das instituições nele envolvidas.

O tema da avaliação da adequação para o exercício de atividades reguladas, para o exercício de cargos ou para a detenção de participações qualificadas em entidades reguladas assume, pois, uma importância decisiva para a retoma da confiança dos investidores e dos agentes do mercado no sistema financeiro, aspeto que a CMVM assume como prioritário e com um contributo relevante para o desenvolvimento do mercado de capitais.

Acresce que as competências da CMVM em matéria de avaliação de adequação têm vindo a ampliar-se de modo significativo nos últimos anos, nomeadamente com a atribuição de competências de supervisão prudencial sobre

peritos avaliadores de imóveis (2015), auditores (2016), entidades gestoras de plataformas de financiamento colaborativo (2018) e entidades gestoras de organismos de investimento coletivo e de fundos de titularização de créditos (2020). No âmbito das suas missões e atribuições em sede de supervisão, incumbe à CMVM avaliar o cumprimento da adequação exigida para o exercício de um determinado cargo (e.g. exercício de funções enquanto membro do órgão de administração ou de fiscalização), de uma determinada atividade (e.g. exercício de funções de interesse público) ou para a aquisição ou aumento de uma participação qualificada, em função da entidade supervisionada em causa.

Neste contexto, a CMVM vem partilhar com todos os interessados as suas considerações sobre a avaliação da adequação para o exercício de funções reguladas e de titulares de participações qualificadas relativamente aos quais a CMVM tenha competências prudenciais, submetendo a consulta pública um projeto de orientações que versa sobre esta matéria.

Embora esta consulta pública não tenha cariz obrigatório, a opção pela sua realização funda-se nos valores de maior abertura, previsibilidade na atuação, proximidade e rigor que têm vindo a ser assumidos pela CMVM, indo de encontro à sua pretensão de se assumir como uma organização mais transparente, mais consequente e que presta um melhor serviço à comunidade.

Neste âmbito, duas das prioridades eleitas pela CMVM para o ano de 2020 foram precisamente a promoção de uma regulação e supervisão mais simples, focadas e proporcionais, bem como o robustecimento da supervisão do governo das entidades supervisionadas, considerando-se assim como dimensão prioritária na atuação de supervisão da CMVM em 2020 o reforço da avaliação da adequação dos membros de órgãos sociais e titulares de participações qualificadas.

O presente documento de consulta visa contextualizar o projeto de orientações sobre a avaliação de adequação, partilhando com os vários *stakeholders* as principais reflexões que a CMVM realizou nesta sede, convidando-se todos os interessados a dar os seus contributos para o aprofundamento deste tema. Tais contributos permitirão à CMVM, designadamente, recolher a sensibilidade dos diferentes agentes de mercado quanto ao impacto expectável das orientações.

II. PROCESSO DE CONSULTA

A CMVM submete o projeto a escrutínio público para que todos os agentes do mercado possam sobre ele pronunciar-se, dirigindo comentários, sugestões e contributos em relação às soluções apresentadas.

As respostas ao presente documento de consulta devem ser submetidas à CMVM até ao dia 30 de abril de 2020 (inclusive).

Os contributos devem ser remetidos, preferencialmente, para o endereço de correio eletrónico consultapublica1_2020@cmvm.pt, em formato PDF editável, indicando-se no assunto do *e-mail* o assunto "Orientações CMVM sobre avaliação de adequação".

Por razões de transparência, a CMVM propõe-se publicar os contributos recebidos ao abrigo desta consulta. Caso o respondente se oponha à referida publicação, deve comunicá-lo expressamente no respetivo contributo.

Qualquer dúvida ou esclarecimento adicional sobre a presente consulta pública pode ser elucidado por Laura Leal ou Carlota Nolasco do Departamento Internacional e de Política Regulatória ou por João Ricardo Branco do Departamento de Autorizações e Registos da CMVM.

III. APRESENTAÇÃO DO PROJETO

O presente projeto de orientações resulta de uma reflexão alargada por parte da CMVM, que se iniciou em maio de 2019, visando abranger o conjunto das entidades sujeitas à supervisão prudencial da CMVM.

O novo modelo de avaliação de adequação, preconizado no projeto de orientações que agora se submete a consulta, visa desenvolver, harmonizar e clarificar critérios, técnicas e procedimentos dessa avaliação, em linha com as melhores práticas nacionais e internacionais, criando as bases para um trabalho contínuo de aprofundamento da análise e reflexão nesta matéria.

Neste contexto, foi realizado um levantamento das práticas internacionais na matéria, com vista a garantir o nivelamento dos entendimentos e procedimentos da CMVM com os adotados noutras jurisdições. Esse levantamento atendeu aos requisitos de aferição da adequação, consoante aplicáveis em função da tipologia de entidade e atividade. O exercício de direito comparado subjacente àquele levantamento, e que ajudou a fundamentar as opções tomadas no presente projeto de orientações, teve por base a seleção de uma amostra de alguns sistemas jurídicos onde se verifica uma maior afinidade com o ordenamento jurídico nacional, em virtude da sua dimensão, contexto cultural e relação concorrencial face ao mercado português.

Foi igualmente determinante na reflexão realizada a consolidação de toda a experiência prática dos últimos anos e bem assim a visão da CMVM — melhor detalhada na secção I, *supra* — sobre esta matéria.

Concomitantemente, foi devidamente ponderada a natureza do instrumento selecionado, tendo sido considerado que o formato de orientações é o instrumento mais adequado, numa primeira fase, para corporizar um guia relativamente aos procedimentos de avaliação de adequação da competência da CMVM. Pretende-se que o documento seja um instrumento prático e evolutivo, permitindo as atualizações necessárias de modo a refletir novos desenvolvimentos neste domínio. Caso se venha a revelar adequado, o conteúdo destas orientações poderá revestir, no futuro, outra forma regulatória.

No projeto de orientações que se submete a consulta pública encontra-se vertida a concretização dos requisitos de aferição da adequação, incluindo os modelos de questionários a utilizar pelos destinatários das presentes orientações.

O presente projeto de orientações é composto por:

- Uma primeira parte (Secção I – Enquadramento), em que se contextualiza o documento, se destacam as finalidades da avaliação da adequação, se delimita o âmbito de aplicação das orientações e se apresentam as definições e classificações utilizadas ao longo do texto.
- Uma segunda parte (Secção II – Orientações), na qual estão vertidas as orientações da CMVM que visam a concretização dos requisitos de aferição da adequação nas suas várias vertentes. Nesta medida, são densificados os requisitos da adequação a observar no exercício de funções reguladas — consoante o quadro

regulatório especificamente aplicável: requisitos de idoneidade, experiência, disponibilidade e independência — bem como na aquisição, manutenção ou aumento de participações qualificadas, cujos titulares devem revelar a respetiva capacidade de promover uma gestão sã e prudente da entidade participada à luz de determinados parâmetros essenciais.

- Uma terceira parte (Secção III – Procedimentos para a avaliação da adequação), relativa à instrução do procedimento de avaliação da adequação e à atuação da CMVM nesta matéria.
- Um conjunto de apêndices, que concretizam determinadas matérias, a saber: a identificação das entidades sujeitas à supervisão prudencial da CMVM, para efeitos de delimitação do âmbito de aplicação subjetivo (universal e atual) das orientações (Apêndice I); os modelos de questionário a utilizar (Apêndice II); os demais elementos instrutórios (Apêndice III); e uma lista de legislação relevante (Apêndice IV).

Sem prejuízo da sua vocação universal, estas orientações não serão ainda aplicáveis a todas as entidades sobre as quais a CMVM tem competências de supervisão prudencial. Assim, numa primeira fase, o âmbito de aplicação das orientações incidirá sobre as entidades identificadas na secção A do Apêndice I¹. Esta circunstância resulta das especificidades do enquadramento legal vigente, pois existe um conjunto de entidades cujos regimes legais remetem para o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras a concretização dos critérios de avaliação da adequação, não permitindo assim que a CMVM emita orientações nesta matéria. Posteriormente, uma vez que sejam alterados os regimes legais, afigura-se desejável um alargamento do âmbito subjetivo de aplicação destas orientações, com vista a uniformizar o regime aplicável a todas as entidades sujeitas à supervisão prudencial da CMVM.

A amplitude do universo de destinatários destas orientações determinou a necessidade de criação de linhas orientadoras comuns que permitam um escrutínio adequado, proporcional e harmonizado, sem prejudicar as circunstâncias inerentes a cada caso concreto. Desta forma, garante-se um equilíbrio entre os poderes discricionários da CMVM e os direitos dos interessados.

A elaboração destas linhas orientadoras — que corporizam um guia para o mercado — permite aos respetivos destinatários conhecer, de forma transparente, os elementos que são considerados para efeitos da avaliação da sua adequação. Conhecimento esse que fomentará a adoção, a todo o tempo, dos comportamentos que a CMVM reputa por adequados, tendo em conta a relevância das pessoas e entidades supervisionadas para o sistema financeiro e respetiva estabilidade.

A consolidação, num único documento, dos critérios considerados pela CMVM e dos procedimentos por ela adotados em matéria de avaliação da adequação poderá representar uma oportunidade de redução dos custos regulatórios e de *compliance* dos supervisionados, na medida em que facilita uma melhor apreensão do enquadramento inerente à avaliação da adequação e do conjunto dos elementos instrutórios necessários.

¹ Ou seja, sociedades gestoras de organismos de investimento coletivo, sociedades de investimento coletivo autogeridas, sociedades gestoras de fundos de capital de risco, sociedades de investimento em capital de risco autogeridas, sociedades de capital de risco, Investidores em capital de risco, gestores de fundos de capital de risco qualificados, sociedades de empreendedorismo social, gestores de fundos de empreendedorismo social qualificados, sociedades de investimento alternativo especializado autogeridas, fundos de investimento de longo prazo da União Europeia com a designação 'ELTIF' autogeridos, sociedades gestoras de fundos de titularização de créditos, sociedades de titularização de créditos, entidades gestoras das plataformas eletrónicas de financiamento colaborativo, consultores para investimento autónomos e auditores.

A CMVM considera que estas orientações irão desempenhar um importante papel na criação de valor assente na consideração de valores e princípios éticos e no contributo para a promoção de uma cultura de qualidade e da estabilidade do sistema financeiro. As orientações poderão ser uma importante ferramenta para o robustecimento da supervisão do governo das entidades e, conseqüentemente, para a promoção da sua responsabilização.