

DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA

N.º 1/2021

Projeto de norma regulamentar que estabelece os elementos e informações que devem acompanhar a comunicação prévia dos projetos de aquisição, de aumento e de diminuição de participação qualificada em empresa de seguros ou de resseguros e em sociedade gestora de fundos de pensões e a comunicação da constituição de ónus ou encargos sobre participação qualificada em empresa de seguros ou de resseguros e em sociedade gestora de fundos de pensões

27 de janeiro de 2021

1. ENQUADRAMENTO

A Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio, estabeleceu os elementos e informações que devem acompanhar a comunicação prévia dos projetos de aquisição, de aumento e de diminuição de participação qualificada em empresa de seguros ou de resseguros e em sociedade gestora de fundos de pensões sujeitas à supervisão da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) e a comunicação de qualquer negócio jurídico do qual decorra a constituição ou a possibilidade de constituição futura de quaisquer ónus ou encargos sobre direitos de voto ou de capital que configurem participação qualificada em empresa de seguros ou de resseguros e em sociedade gestora de fundos de pensões sujeitas à supervisão da ASF.

Em 1 de outubro de 2017, entraram em vigor as Orientações Conjuntas das Autoridades Europeias de Supervisão relativas à avaliação prudencial das aquisições e dos aumentos de participações qualificadas em entidades do setor financeiro (doravante, “Orientações Conjuntas”). Estas Orientações vêm esclarecer as regras processuais e os critérios para a avaliação prudencial das aquisições e dos aumentos de participações qualificadas em entidades do setor financeiro.

Nos termos do n.º 1 do artigo 174.º-A do regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora (RJASR), aprovado pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, e do n.º 1 do artigo 89.º do novo regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões (RJFP), aprovado pela Lei n.º 27/2020, de 23 de julho, cabe à ASF concretizar, por norma regulamentar, o disposto no capítulo relativo às participações qualificadas aplicável, respetivamente, às empresas de seguros e de resseguros e às sociedades gestoras de fundos de pensões, nomeadamente no que concerne à existência de participações qualificadas por atuação em concertação ou através de participações indiretas. Adicionalmente, dispõe o n.º 2 dos citados artigos 174.º-A do RJASR e 89.º do RJFP que a ASF pode, nos termos específicos a definir em norma regulamentar, sujeitar às disposições do referido capítulo relativo às participações qualificadas, a aquisição de participações independentemente dos limiares estabelecidos, respetivamente, no n.º 1 do artigo 162.º do RJASR e no n.º 1 do artigo 77.º do RJFP, desde que permitam ao proposto adquirente exercer uma influência significativa na gestão da empresa.

Deste modo, torna-se necessário ajustar o regime previsto na Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio, ao disposto nas Orientações Conjuntas, nomeadamente no que se refere à existência de participações qualificadas por atuação em concertação ou através de participações indiretas e à aquisição de participações, independentemente dos limiares atingidos ou ultrapassados,

desde que permitam ao proposto adquirente exercer uma influência significativa na gestão da empresa, quer essa influência seja ou não exercida. Por outro lado, importa igualmente atualizar o conjunto dos elementos e informações que devem acompanhar a comunicação prévia dos projetos de aquisição e aumento de participação qualificada de acordo com o disposto nas referidas Orientações Conjuntas. Neste sentido, e dada a extensão das alterações em causa, procede-se à revogação da Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio, e à aprovação de um novo normativo.

Aproveita-se a oportunidade regulamentar ainda para adequar os procedimentos da ASF ao regime jurídico aplicável ao tratamento de dados pessoais, com vista a conferir maior robustez e transparência ao regime de tratamento de dados, assegurando-se, além disso, o conhecimento pelo titular dos termos em que é efetuado o referido tratamento e dos direitos de que dispõe. Assim, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) elaborou o projeto de norma regulamentar que ora se submete a consulta pública.

2. PROJETO DE NORMA REGULAMENTAR E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A) Descrição do conteúdo da norma regulamentar

Conforme já referido, o presente projeto de norma regulamentar ajusta o regime previsto na Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio, ao disposto nas Orientações Conjuntas, bem como adequa os procedimentos da ASF ao regime jurídico aplicável ao tratamento de dados pessoais e ao cartão de cidadão, nos termos mencionados *infra*.

I. Comunicações à ASF

2.1. De acordo com o n.º 3 do artigo 162.º do RJASR e com o n.º 3 do artigo 77.º do RJFP, a comunicação prévia à ASF dos projetos de aquisição e de aumento de participação qualificada, a realizar nos termos do n.º 1 do artigo 162.º e do n.º 1 do artigo 77.º dos referidos diplomas, deve ser acompanhada dos elementos e informações previstos em norma regulamentar.

Deste modo, no âmbito do presente projeto de norma regulamentar, procedeu-se, face ao previsto na Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio, à atualização dos elementos de informação constantes dos Anexos I e II, em conformidade com as Orientações Conjuntas.

Assim, destacam-se, quanto ao Anexo I, os seguintes ajustamentos efetuados no questionário e respetivos elementos de informação a apresentar: a) pelo proposto adquirente pessoa singular, em

matéria de informação financeira; b) pelo proposto adquirente pessoa coletiva, em matéria de estrutura societária, de identificação, qualificação profissional e idoneidade dos membros do órgão de administração, das demais pessoas que dirijam efetivamente as atividades da pessoa coletiva e dos acionistas com uma influência significativa na gestão da pessoa coletiva, de informação financeira, de informação sobre o projeto de aquisição ou aumento de participação qualificada e sobre o respetivo financiamento. Foi ainda aditado um elenco de informações complementares a apresentar caso o proposto adquirente seja uma pessoa coletiva com sede num país terceiro ou caso o proposto adquirente seja um fundo soberano ou um fundo de capitais de investimento ou um fundo especulativo, bem como, caso aplicável, de informações sobre a nova estrutura de grupo proposta e o seu impacto na supervisão.

Relativamente ao Anexo II, destacam-se os ajustamentos efetuados nos elementos de informação a incluir no plano de negócios que deve ser apresentado pelo proposto adquirente à ASF, caso a aquisição proposta origine uma relação de controlo ou de domínio com a entidade financeira participada (em particular, relativos ao respetivo governo societário).

Ademais, estabeleceu-se igualmente no artigo 2.º do presente projeto de norma regulamentar os termos específicos do cumprimento da obrigação de comunicação prévia à ASF dos projetos de aquisição e de aumento de participação qualificada nos casos em que: a) por força da estrutura global acionista da entidade objeto da proposta de aquisição, a influência exercida pela participação do proposto adquirente seja considerada equivalente à influência exercida por participações qualificadas de 20 % e até 50 %; b) não se verifique qualquer alteração no controlo da entidade participada, mas o proposto adquirente obtenha, em razão da operação, poderes para designar membros do órgão de administração e demais pessoas que dirigem efetivamente as suas atividades; c) o proposto adquirente se torne, em razão da operação, numa empresa participante que integra um grupo segurador ou ressegurador relativamente ao qual a ASF detém a qualidade de supervisor do grupo [cf., respetivamente, subalínea ii) da alínea b) do n.º 2, alínea c) do n.º 2 e n.º 5].

Por último, cumpre dar nota do aditamento da exigência de envio do certificado de registo criminal das pessoas identificadas no ponto 3. da Secção I-A e nos pontos 3.5. e 4. da Secção I-B do Anexo I do projeto de norma regulamentar ou, no caso de cidadão estrangeiro, documento equivalente, nos termos dos n.ºs 8 a 12 do artigo 68.º do RJASR [cf. alínea c) do n.º 3 do artigo 2.º].

2.2. Tendo em conta a previsão já consagrada na Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio, o presente projeto de norma regulamentar densifica, em conformidade com o disposto nas

Orientações Conjuntas e considerando a informação requerida noutro normativo regulamentar (cf. n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º):

a) O elenco de casos em que a ASF pode dispensar a apresentação de elementos de informação constantes dos Anexos I e II, através da previsão de duas situações adicionais:

i) quando alguns elementos de informação constem igualmente do *“requerimento de registo apresentado junto da ASF, nos termos da Norma Regulamentar n.º 3/2017-R, de 18 de maio, a par da comunicação prévia de aquisição ou aumento de participação qualificada”*; e

ii) *“quando o proposto adquirente, por razões ponderosas, nomeadamente por força da natureza da operação, tenha tido dificuldades na obtenção das informações necessárias para elaborar um plano de negócios completo, devendo assinalar e justificar devidamente essas dificuldades e destacar os aspetos do seu plano de negócios suscetíveis de serem modificados no futuro próximo, e a ausência das informações em causa não impeça a ASF de compreender o resultado provável da aquisição para a empresa e de realizar a avaliação prudencial, contanto que o proposto adquirente se comprometa a prestar a informação em falta logo que possível após a conclusão da aquisição ou aumento da participação qualificada”*;

b) A possibilidade de a ASF ajustar, mediante aplicação do princípio da proporcionalidade, o âmbito temporal ou o conteúdo de elementos de informações não só de natureza financeira (*“em função da natureza do proposto adquirente, das características do negócio, e dos riscos inerentes, das especificidades da operação, da natureza do investimento, do grau de envolvimento do proposto adquirente na gestão da entidade objeto da proposta de aquisição e do montante da participação que vai ser adquirida”*), mas também referentes à qualificação profissional (*“relativamente a propostos adquirentes que não se encontram em posição de exercer qualquer influência sobre a entidade objeto da proposta de aquisição ou que pretendam adquirir participações exclusivamente para fins de investimento passivo”*).

Nos casos previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º do presente projeto de norma regulamentar, possibilita-se ainda que o proposto adquirente requeira à ASF a respetiva dispensa de apresentação de elementos de informação (cf. n.º 5 do artigo 3.º).

Por último, prevê-se, com base no disposto nas Orientações Conjuntas, a simplificação/ajustamento do procedimento de comunicação prévia previsto no artigo 2.º caso a aquisição ou aumento de participação qualificação indireta resultante da detenção de direitos de capital

numa empresa não implique o exercício de qualquer influência na respetiva gestão. Com efeito, atendendo a critérios que incluem, nomeadamente, o objetivo da aquisição ou aumento de participação qualificada indireta e a medida em que o adquirente indireto poderá exercer influência na gestão da empresa, entendeu-se que a intensidade da avaliação a realizar e a composição das informações necessárias para o efeito deveriam ser proporcionais à situação concreta. Assim, neste caso, é dispensada a apresentação dos elementos de informação constantes dos Anexos I e II, devendo, ao invés, ser apresentados os elementos de informação constantes do Anexo III, juntamente com as declarações constantes dos Anexos IV e V da presente norma regulamentar (cf. n.º 2 do artigo 3.º). De notar, porém, caso a ASF conclua que a informação prestada é insuficiente para realizar a avaliação prudencial necessária, pode ser requerida informação adicional, nos termos gerais previstos no n.º 3 do artigo 163.º do RJASR e no n.º 3 do artigo 78.º do RJFP e no artigo 4.º do projeto de norma regulamentar.

2.3. Face ao previsto na Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio, o presente projeto de norma regulamentar vem também estabelecer a obrigação de comunicação à ASF no caso de uma aquisição ou aumento involuntário de participação qualificada por um acionista, em conformidade com o previsto nas Orientações Conjuntas (cf. artigo 5.º). Esta comunicação deve ser efetuada nos termos da comunicação prévia à ASF dos projetos de aquisição ou aumento de participação qualificada ou, caso o acionista em causa tencione voltar a reduzir o nível da sua participação, nos termos da comunicação prévia dos projetos de diminuição de participação qualificada. Mais se dispôs que o cumprimento desta obrigação não prejudica a aplicação de eventuais sanções nos termos legais.

II. Atuação em concertação

2.4. Uma das matérias desenvolvidas pelas Orientações Conjuntas respeita à atuação em concertação. Este tema encontra atualmente respaldo nos termos da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 166.º do RJASR e na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 81.º do RJFP, onde se dispõe que, no cômputo das participações qualificadas, devem considerar-se os direitos de voto “*detidos por pessoas que tenham celebrado algum acordo com o participante que vise adquirir o domínio da sociedade ou frustrar a alteração de domínio ou que, de outro modo, **constitua um instrumento de exercício concertado de influência sobre a sociedade participada***”.

Assim, o presente projeto de norma regulamentar estabelece os critérios para a verificação de casos de existência de participações qualificadas por atuação em concertação, bem como os termos do cumprimento da obrigação de comunicação prévia à ASF nesses casos (cf. artigo 8.º). Ou seja, para efeitos do cumprimento do artigo 2.º do projeto de norma regulamentar, que respeita à comunicação prévia à ASF dos projetos de aquisição ou aumento de participação qualificada, devem também ser considerados os casos de atuação em concertação, para cuja determinação da respetiva existência deve atender-se a um conjunto de critérios indiciários e não exaustivos. O estabelecimento destes critérios em norma regulamentar permite igualmente assegurar maior transparência na atuação da autoridade de supervisão neste âmbito, dando, assim, a conhecer aos respetivos destinatários os critérios de decisão que irão nortear a análise da ASF, com vista à melhor compreensão dos casos em que deve ser efetuada uma comunicação ao abrigo do citado artigo 2.º.

Adicionalmente, estabelece-se o âmbito subjetivo da obrigação de comunicação prévia à ASF no caso de uma atuação em concertação.

III. Participações qualificadas indiretas

2.5. Relativamente ao disposto na Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio, o presente projeto de norma regulamentar introduz igualmente desenvolvimentos em matéria de participações qualificadas indiretas, em conformidade com o disposto nas Orientações Conjuntas.

Deste modo, são estabelecidos os critérios para a verificação de casos de existência de participações qualificadas através de participações indiretas, bem como os termos do cumprimento da obrigação de comunicação prévia à ASF nesses casos (cf. artigo 9.º).

Em particular, definem-se os casos em que uma participação qualificada pode ser indiretamente adquirida, de acordo com a aplicação de um critério de controlo ou, caso não seja possível determinar a sua existência desta forma, através da utilização do critério da multiplicação. De acordo com a aplicação de qualquer um destes critérios, define-se também: *a)* quem se deve considerar como adquirentes indiretos; *b)* a que corresponde o montante da participação de cada adquirente indireto; *c)* o âmbito subjetivo da obrigação de comunicação prévia à ASF a efetuar nos termos do artigo 2.º do projeto de norma regulamentar.

Adicionalmente, estabelece-se o âmbito subjetivo da obrigação de comunicação prévia à ASF no caso de diminuição de participação qualificada indireta.

IV. Influência significativa

2.6. Outra das matérias inovatórias constante do presente projeto de norma regulamentar respeita ao exercício de influência significativa na gestão da empresa. Com efeito, procede-se à definição do regime aplicável à aquisição de participações, independentemente dos limiares atingidos ou ultrapassados, desde que permitam ao proposto adquirente exercer uma influência significativa na gestão da empresa, quer essa influência seja ou não exercida.

Nos termos da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 6.º do RJASR e da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 5.º do RJFP, a noção de participação qualificada compreende, para além da detenção, direta ou indireta, de pelo menos 10% do capital ou dos direitos de voto de uma empresa, ***“qualquer outra possibilidade de exercer uma influência significativa na gestão dessa empresa”***.

Deste modo, para determinar se o projeto de aquisição ou aumento de participação qualificada permite ao proposto adquirente exercer uma influência significativa na gestão da empresa, prevêem-se – em conformidade com o disposto nas Orientações Conjuntas – as circunstâncias (indiciárias e não exaustivas) a considerar para efeitos do cumprimento da obrigação de comunicação prévia à ASF a efetuar nos termos do artigo 2.º do projeto de norma regulamentar (cf. artigo 10.º).

O estabelecimento destes critérios em norma regulamentar permite igualmente assegurar maior transparência na atuação da autoridade de supervisão neste âmbito, dando, assim, a conhecer aos respetivos destinatários os critérios de decisão que irão nortear a análise da ASF, com vista à melhor compreensão dos casos em que deve ser efetuada uma comunicação ao abrigo do citado artigo 2.º.

V. Tratamento de dados pessoais

2.7. A comunicação prévia dos projetos de aquisição, de aumento e de diminuição de participação qualificada em empresa de seguros ou de resseguros e em sociedade gestora de fundos de pensões sujeitas à supervisão da ASF deve ser acompanhar de um conjunto de elementos de informação, incluindo dados pessoais (cf. artigos 2.º e 6.º e Anexos I, II e III do presente projeto de norma regulamentar).

Nos termos da alínea *e*) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva

95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – “RGPD”), o tratamento de dados pessoais é lícito se *“for necessário ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento”*.

Dado que a prestação de informação nos termos do projeto de norma regulamentar em apreço tem como finalidade a avaliação prudencial dos projetos de aquisição, aumento ou diminuição de participação qualificada em empresa de seguros ou de resseguros ou em sociedade gestora de fundos de pensões, bem como resultante da comunicação, por qualquer pessoa, singular ou coletiva, ou entidade legalmente equiparada, que pretenda celebrar negócio jurídico do qual decorra a constituição ou a possibilidade de constituição futura de quaisquer ónus ou encargos sobre direitos de voto ou de capital que configurem participação qualificada, conclui-se que a ASF pode, nos termos legais, efetuar o tratamento dos dados pessoais recebidos neste âmbito, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD, e de acordo com a definição prevista no n.º 2 do artigo 4.º do RGPD.

Para o efeito, a ASF preparou um documento que serve como informação ao titular dos dados pessoais dos termos em que é efetuado o seu tratamento e dos direitos de que dispõe, cuja tomada de conhecimento deve ser indicada à ASF (cf. anexo V).

Neste âmbito, importa notar, por último, que se manteve a previsão de meios alternativos à fotocópia do documento de identificação para comprovar a identidade do proposto adquirente, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, relativo à possibilidade de reprodução do cartão de cidadão mediante consentimento livre do respetivo titular. Assim, para além do reconhecimento da assinatura aposta na declaração constante do anexo IV do projeto de norma regulamentar – a qual deve acompanhar a comunicação prévia dos projetos de aquisição, de aumento e de diminuição de participação qualificada –, prevê-se igualmente, como meio de comprovar a identidade do proposto adquirente pessoa singular, dos legais representantes do proposto adquirente pessoa coletiva ou do mandatário do proposto adquirente, a assinatura eletrónica qualificada.

VI. Regime transitório

2.8. À semelhança do regime transitório previsto na Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio, são salvaguardadas, no presente projeto de norma regulamentar, as comunicações pendentes de decisão da ASF efetuadas ao abrigo desta norma regulamentar (cf. n.º 1 do artigo 11.º).

Adicionalmente, estabelece-se um prazo de comunicação à ASF, pelas empresas de seguros e de resseguros e pelas sociedades gestoras de fundos de pensões, da identidade dos detentores de participações qualificadas de acordo com o novo regime previsto no presente projeto de norma regulamentar (cf. n.º 2 do artigo 11.º).

B) Avaliação do impacto da norma regulamentar

Na ponderação do impacto desta intervenção normativa importa reconhecer que o respetivo cumprimento acarreta eventuais custos adicionais para as empresas de seguros e de resseguros e para as sociedades gestoras de fundos de pensões, associados à recolha e organização dos elementos de informação a prestar, em função dos ajustamentos efetuados ao regime anteriormente previsto na Norma Regulamentar n.º 3/2016-R, de 12 de maio.

Em particular, e embora já decorrendo da lei, antevê-se um maior número de comunicações prévias à ASF resultante do estabelecimento de critérios para a verificação de casos de existência de participações qualificadas por atuação em concertação ou através de participações indiretas, bem como da definição do regime aplicável à aquisição de participações que permitam ao proposto adquirente exercer uma influência significativa na gestão da empresa (situações que, desde logo, deverão ser comunicadas à ASF de acordo com o regime transitório fixado).

Não obstante, importa ter em conta que o novo regime previsto no presente projeto de norma regulamentar resulta essencialmente de iniciativa supranacional (mormente, das Orientações Conjuntas, que desenvolvem o tema das participações qualificadas, o que releva do ponto de vista das três autoridades de supervisão financeira) e não de opção regulamentar mais onerosa.

Além disso, trata-se de informação que a ASF reputa como essencial para que possa exercer cabalmente as atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas, designadamente ao nível da avaliação prudencial dos projetos de aquisição, aumento ou diminuição de participação qualificada em empresa de seguros ou de resseguros ou em sociedade gestora de fundos de pensões.

Ainda assim, cumpre referir que prevaleceu igualmente nas opções regulatórias tomadas um princípio de proporcionalidade refletido, em especial, no âmbito do regime de dispensa de informação pela ASF previsto no artigo 3.º do projeto regulamentar (cf. ponto 2.2. *supra*).

3. PEDIDO DE COMENTÁRIOS

Solicita-se aos interessados que submetam os seus comentários sobre o projeto de norma regulamentar, por escrito, até ao dia 25 de fevereiro de 2021, para o seguinte endereço de correio eletrónico: consultaspublicas@asf.com.pt

Atendendo a razões de transparência, a ASF propõe-se publicar os contributos recebidos ao abrigo desta consulta pública. Assim, caso o respondente se oponha à referida publicação deve referi-lo expressamente no contributo que enviar.

Por razões de equidade, os contributos recebidos após o final do prazo da consulta pública não serão considerados.