



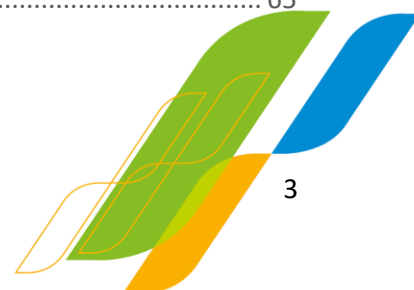
Resposta à Audiência Pública- ICVM 301

Data: 16/02/2017

Sumário

1.	CRIAR CAPÍTULO DE DEFINIÇÕES	6
1.1	Definição de cliente	6
1.2	Definição de Contraparte das operações dos fundos de investimento e carteiras administradas	8
1.3	Definição de Beneficiário Final	9
1.4	Criação de Capítulo de Definições	10
2.	CAPÍTULO I – ÂMBITO E FINALIDADE	11
2.1	Alteração no inciso I, artigo 2º	11
2.2	Alteração no §1º, artigo 2º	12
2.3	Abrangência da nova Instrução e os impactos nos prestadores de serviços de fundos de investimento 13	
2.4	Abrangência da nova Instrução e os impactos para além da indústria de fundos de investimento	16
2.5	Inclusão de parágrafo no artigo 2º para tratar a abrangência do serviço de escrituração	18
2.6	Inclusão de parágrafo no artigo 2º para tratar o PLDFT dos ativos negociados pelas carteiras dos fundos de investimento	19
2.7	Inclusão de parágrafo no artigo 2º com o objetivo de limitar a aplicação da norma ao âmbito de atividade dos prestadores	20
3.	CAPÍTULO II – REGRAS, PROCEDIMENTOS E CONTROLES INTERNOS	21
3.1	Alteração no inciso I, §4º, artigo 3º	21
3.2	Alteração no artigo 4º	22
3.3	Alteração do §8º, artigo 4º	25
4.	CAPÍTULO III – AVALIAÇÃO INTERNA DE RISCOS E POLÍTICA DE PLDFT	26
4.1	Abordagem Baseada em Risco na norma	26
4.2	Alteração do artigo 7º, caput	27
4.3	Alteração dos incisos I e II do artigo 7º	28
4.4	Alteração §2º, artigo 7º	29
4.5	Alteração na alínea “b”, inciso I, §2º, do artigo 7º	31
4.6	Alteração no §2º e nos incisos IV e V do artigo 7º	32
4.7	Inclusão de parágrafos no artigo 7º	34
4.8	Alteração no §1º, inciso I do artigo 8º	35
4.9	Inclusão de parágrafo no artigo 9º	35

4.10	Comentários adicionais acerca da redação do art. 9º que conduziram a alterações em outras disposições da norma.....	38
4.11	Alteração no inciso III, §1º do artigo 9º	38
4.12	Esclarecimento do inciso III, §1º do artigo 9º e sugestão de inclusão de parágrafo no art. 20.....	39
4.13	Alteração no inciso II do artigo 10.....	42
5.	CAPÍTULO IV - PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO DOS CLIENTES	42
5.1	Alteração do artigo 11 caput ou alteração dos incisos I, II e III.....	42
5.2	Alteração no artigo 12 e parágrafo	45
5.3	Alteração do artigo 15.....	46
5.4	Esclarecimento acerca do artigo 16	48
5.5	Alteração do caput do artigo 17 e inclusão de parágrafos	49
5.6	Esclarecimento acerca do inciso I do artigo 18.....	50
5.7	Alteração do inciso II do artigo 19.....	50
5.8	Alteração do inciso II do artigo 19.....	51
5.9	Alteração do inciso V do artigo 19	51
5.10	Alteração do inciso VI do artigo 19	53
5.11	Alteração do inciso VIII do artigo 19	53
5.12	Alteração do inciso IX do artigo 19.....	54
5.13	Alterações nos artigo 19, §1º, artigo 20 e artigo 24, §3º.....	54
6.	CAPÍTULO V – MONITORAMENTO, ANÁLISE E COMUNICAÇÃO DAS OPERAÇÕES SUSPEITAS	60
6.1	Alteração no caput do artigo 23.....	60
6.2	Alteração da alínea “g”, inciso II, artigo 23	61
6.3	Alteração da alínea “h”, inciso II do artigo 23.....	61
7.	CAPÍTULO VI - REGISTRO DE TRANSAÇÕES E MANUTENÇÃO DE ARQUIVOS	62
7.1	Inclusão de artigo ao capítulo VI	62
8.	CAPÍTULO VII – AÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS, DIREITOS E VALORES	62
8.1	Alteração do caput do artigo 29.....	62
8.2	Alteração do inciso III do artigo 29.....	63
8.3	Alteração do caput do artigo 30.....	64
8.4	Alteração do inciso III do artigo 30.....	65
8.5	Sugestão de alteração no artigo 31.....	65



9.	CAPÍTULO VIII – DISPOSIÇÕES FINAIS.....	66
9.1	Artigo 34	66
10.	ANEXO 7-III	67
11.	ANEXO 11-A.....	68
11.1	Cadastro de Clientes.....	68
11.2	Alteração no artigo 1º, inciso I, alínea “o”, inciso II, alínea “k” e inciso III alínea “d” do Anexo 11-A....	71
11.3	Alterações no artigo 1º, Incisos I, II e III do Anexo 11-A	72
11.4	Alteração no artigo 2º do Anexo 11-A.....	79
12.	ANEXO 11-B.....	82
12.1	Alteração no artigo 2º, Inciso I, alínea “d” do Anexo 11-B.....	82
13.	COMENTÁRIO ADICIONAL – DELIBERAÇÃO CVM 390/01	83
14.	CONCLUSÃO	85



Ofício DIR 0031/17

Aos Senhores:

Antonio Carlos Berwanger
Superintendência de Desenvolvimento de Mercado (SDM)
Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

Marcus Vinicius de Carvalho
Núcleo de PLDFT – Superintendência Geral (SGE)
Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

Ref.: Edital de audiência pública SDM 09/16 – Minuta de Instrução que dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo – PLDFT, no âmbito do mercado de valores mobiliários.

Prezados Senhores,

Primeiramente, congratulamos a CVM pela iniciativa, que visa ao aperfeiçoamento da regulamentação do mercado de capitais brasileiro e, em especial, da instrução que dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo - PLDFT no âmbito do mercado de valores mobiliários.

A ANBIMA - Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais, na qualidade de representante das instituições que atuam nesses mercados, reuniu um grupo de trabalho misto sob a coordenação do Comitê de Compliance com integrantes dos Comitês Jurídico, fundos 555, fundos estruturados, serviços qualificados (custódia e escrituração), distribuição,



tesouraria, finanças e corretoras independentes, para tratar das alterações propostas no edital de audiência pública SDM 09/16 da Instrução CVM 301/99 (ICVM 301), o qual também propõe a revogação de disposições específicas da Instrução CVM 505/11 (ICVM 505).

O grupo agradece os esclarecimentos feitos pelos representantes da CVM durante a audiência, além da reiterada demonstração de disposição da Autarquia de buscar o aprimoramento regulatório mantendo em perspectiva a necessidade de evitar a imposição de custos que não se traduzissem em benefícios efetivos de controle. Um dos principais objetivos dos comentários elaborados a seguir pelo grupo foi o de colaborar para que o texto final da norma venha refletir de modo mais adequado as intenções da CVM.

A seguir, apresentamos nossas considerações:

1. CRIAR CAPÍTULO DE DEFINIÇÕES

1.1 Definição de cliente

Reconhecemos que muitas melhorias foram inseridas pela CVM na norma em audiência pública, notadamente a diferenciação no relacionamento dos agentes com o cliente¹, sendo agora direto ou indireto.

Não obstante esta diferenciação tenha auxiliado para uma melhor compreensão da norma, ainda restam muitas dúvidas de interpretação por parte do mercado e das pessoas abarcadas pela nova ICVM 301, que gostariam de maiores esclarecimentos e ter melhor percepção da real expectativa do regulador, considerando, inclusive, os diferentes escopos de atuação que cada ente pode ter.

¹ A minuta em audiência também se refere por vezes a “relacionamento direto com o investidor”.



Depois de reiteradas discussões com o grupo, chegamos à conclusão que um ponto de partida para esclarecer muitas dessas dúvidas seria definir o que a CVM entende por “cliente” para fins de PLDFT, de modo que os prestadores possam identificar as obrigações que lhe cabem no âmbito de suas atividades.

Com o intuito de agregar fundamentos para uma melhor definição, destacamos os seguintes conteúdos:

- i. Item 45 do Ofício-Circular CVM/SIN 05/15, em que, no contexto de PLDFT na indústria de fundos de investimento, a CVM informa que assim como o passivo de clientes e investidores, a negociação de ativos e valores mobiliários financeiros, nos fundos de investimento e carteiras administradas, deve também ser analisada e monitorada para fins de PLDFT; e
- ii. Guia ANBIMA de PLDFT (Guia ANBIMA), que divide o programa de PLDFT para fundos de investimento e carteiras administradas em 2 (duas) etapas: (i) clientes (passivo) e (ii) investimentos realizados pelos fundos e/ou carteiras (ativo).

De uma perspectiva mais conceitual e ampla (para além da indústria de fundos de investimento), ponderamos que os prestadores de serviço no mercado de capitais, de modo geral, consideram um investidor seu cliente na medida em que com ele possuam relacionamentos ou vínculos de natureza comercial ou contratual direta. É com relação a esses investidores “clientes” que são possíveis as diligências de cadastro, classificação de cliente conforme a ABR (considerando inclusive naturezas que exijam cuidado maior na classificação), processo “conheça seu cliente”, identificação de beneficiário final (conforme aplicável), avaliações mandatórias da conveniência de continuidade de relacionamento, apenas para dar alguns exemplos dentre as diversas disposições da minuta em audiência que se valem do termo “cliente”.

Nesse sentido, entendemos que podemos conceituar cliente para fins da instrução de PLDFT como: “Pessoa natural ou jurídica, fundo de investimento, clube de investimento ou o investidor não residente que mantém relacionamento comercial direto com as pessoas mencionadas no art. 2º



desta Instrução e em nome do qual são efetuadas operações com valores mobiliários.” Mais adiante faremos proposta de artigo para constar na norma.

Nas situações em que a norma porventura se referir a investidores com os quais o prestador de serviço não mantém relacionamento direto de natureza comercial ou contratual, não nos parece adequado chamá-lo de seu “cliente”, por isso acreditamos ser preferível utilizar outra expressão.²

1.2 Definição de Contraparte das operações dos fundos de investimento e carteiras administradas

Em relação à contraparte, o Ofício-Circular CVM/SIN 05/15 trouxe no item 45 denominado “Necessidade de rotinas específicas para os investimentos realizados pelos Fundos (Ativo)”, a informação de que “assim como o passivo de clientes e investidores, a negociação de ativos e valores mobiliários nos fundos de Investimento e carteiras administradas também deveria ser analisada e monitorada para fins de PLDFT”. E informou, também, que a contraparte da operação seria considerada, nesta situação, “cliente” do gestor³.

Um ponto de preocupação para os prestadores foi a ausência na nova instrução de previsão expressa do controle de PLDFT para os ativos negociados nos fundos de investimento e carteiras administradas constantes no Ofício-Circular CVM/SIN 05/15 e no Guia ANBIMA. Julgamos que

2 A minuta em audiência aparentemente utiliza os termos “relacionamento direto com o cliente” (que não nos parece adequado) e “relacionamento direto com o investidor” de modo intercambiável, o que acreditamos ser indesejável. E.g. art. 11, caput, confrontado com o art. 19, §1º e 24, §3º.

3 Esta afirmação deve ser considerada com cautela, já que seu objetivo principal na ocasião foi delimitar que, como regra geral, a atuação do gestor no âmbito do PLDFT, diz respeito às operações dos fundos de investimento (e carteiras administradas), e que, nesse sentido, no caso dos fundos de investimento, é o conhecimento da contraparte da operação do fundo, e não o do cotista do fundo, o dado relevante para o gestor. Não se pretende com isso dizer que o gestor trata a contraparte das operações dos fundos e carteiras como seu cliente para todos os efeitos da norma de PLDFT, o que seria descabido. Conforme o contexto, o gestor tratará a contraparte das operações do fundo como se fosse um cliente seu para finalidade de cumprimento de certas obrigações de monitoramento, análise e comunicação da norma. Neste sentido, o gestor deve identificar as contrapartes (conforme já previsto no Guia Anbima de PLDFT). Já outras obrigações, como o cadastramento completo da contraparte nos termos exigidos pelos anexos da minuta, não correspondem a atividades realizadas, ou que devam ser realizadas, pelos gestores, e com relação a essas obrigações a equiparação da contraparte do fundo a um “cliente” do gestor não funciona.



abordar diretamente esta questão seja de extrema relevância para o mercado, que após a divulgação do Guia ANBIMA e Ofício-Circular CVM/SIN 05/15 passou a implementar programa de PLDFT tendo como cliente a contraparte dos fundos de investimento e carteira administrada.

Sem prejuízo de outras sugestões sobre esse tema que trataremos ao longo do documento, sugerimos tal como feito com o termo “cliente”, conceituar para fins de PLDFT o termo “contraparte do fundo de investimento ou carteira administrada” como sendo “a pessoa natural ou jurídica, fundo de investimento, clube de investimento ou o investidor não residente que atuam como contraparte nas operações realizadas pelos fundos de investimento e carteiras administradas quando da aquisição de ativos”, de modo a esclarecer quais são as responsabilidades do gestor perante a nova ICVM 301.

Destacamos que a ANBIMA não tem a intenção de estabelecer uma definição geral de contraparte, com aplicação além do contexto de fundos de investimento, carteira administrada e da norma em audiência. Esta definição tem o objetivo exclusivo de delimitar melhor certas obrigações do gestor no âmbito da regulação de PLDFT da CVM.

No item 1.4 abaixo sugerimos proposta de artigo.

1.3 Definição de Beneficiário Final

Referente ao conceito de beneficiário final, embora a CVM tenha afirmado no relatório de audiência pública que o conceito descrito na nova ICVM 301 seguiu o padrão adotado pela Instrução Normativa 1.634/16 da Receita Federal do Brasil (RFB), a redação não está semelhante, notadamente com relação às exceções ali previstas na disposição que estabelece a exigência de identificação do beneficiário final (art. 17).

Atribuir conceitos distintos na regulamentação brasileira de um assunto tão complexo e polêmico pode gerar distorções e insegurança jurídica para todo o sistema. Nesse sentido, sugerimos abaixo,



no capítulo de definições, a conceituação do beneficiário final como constante na Instrução da RFB, assim como no artigo 17, em que sugerimos incluir as exceções que dizem respeito aos fundos de investimento que são extremamente relevantes para a indústria de fundos brasileira considerando as dinâmicas de distribuição de fundos de investimento no Brasil, com mecanismos como as estruturas *master-feeder* e a distribuição por conta e ordem.

Com relação a este item e também com relação aos comentários aos arts. 15 e 17 da minuta em audiência, importante fazer uma observação adicional relevante. Conforme mencionamos acima, a ANBIMA considera desejável que o tratamento do tema na legislação e regulação brasileira, inclusive normas fiscais, seja feito de modo harmônico, evitando dificuldades práticas decorrentes de discrepância do tratamento do tema nas diferentes esferas em que ele tem repercussão. Ocorre que o tratamento deste tema em algumas dessas esferas não está ainda inteiramente consolidado e na esfera fiscal, em particular, há audiências públicas recentes e ainda estão em andamento algumas discussões com as autoridades fiscais (inclusive acompanhadas por representantes da CVM) sobre o aprimoramento das disposições acerca do beneficiário final na Instrução Normativa 1.634/16.

A seguir proposta de texto para definição de beneficiário final diretamente no artigo.

1.4 Criação de Capítulo de Definições

Sabemos da dificuldade de se definir em norma alguns conceitos, sobretudo aqueles que podem possuir definição diversa quando colocado em outro contexto que não o da norma em questão. Contudo, a sugestão de criar um capítulo de definições está em linha com o já praticado por outras instruções da CVM, e que contribuíram para o entendimento do mercado. Uma alternativa, na hipótese de a CVM entender que não é recomendável deixar prescrito em norma tais definições, é esclarecer os termos em ofícios ou por meio da autorregulação.

A despeito disso, segue abaixo nossa proposta consolidando conceitos já definidos na nova ICVM 301 e transposição de outros constantes no relatório de audiência pública.



“Art. [•]º Para os efeitos desta Instrução, entende-se por:

- I. *Beneficiário final: é a pessoa natural ~~ou grupo de pessoas naturais~~ que, em última instância, ~~efetivamente~~, de forma direta ou indireta, possui, ~~possua~~, controla, ~~controle~~, ou influencia ~~influencie~~ significativamente a entidade, ou ~~um cliente~~ a pessoa natural, ~~pessoa jurídica ou outra estrutura jurídica~~ em nome ~~da de~~ qual uma transação é conduzida. ~~esteja sendo conduzida ou dela se beneficie.~~*
- II. *Cadastro: registro por meio físico e/ou eletrônico das informações e dos documentos de identificação de clientes com os quais a instituição mantém relacionamento por meio de serviços e/ou produtos financeiros, vinculado ou não à conta corrente eventualmente mantida na instituição.*
- III. *Cliente: pessoa natural ou jurídica, fundo de investimento, clube de investimento ou o investidor não residente que mantém relacionamento comercial direto com as pessoas mencionadas no art. 2º desta Instrução e em nome do qual são efetuadas operações com valores mobiliários;*
- IV. *Contraparte do fundo ou de carteira administrada: pessoa natural ou jurídica, fundo de investimento, clube de investimento ou o investidor não residente que atuam como contraparte nas operações da carteira do fundo realizadas pelos fundos de investimento e carteiras administradas quando da aquisição de ativos.*

2. CAPÍTULO I – ÂMBITO E FINALIDADE

2.1 Alteração no inciso I, artigo 2º



O art. 2º da nova ICVM 301 trata das pessoas que estão sujeitas à norma. Para melhor dividir as obrigações ao longo dos artigos e as propostas de alteração que faremos, sugerimos modificar a redação do inciso I do art. 2º separando as atividades em alíneas, conforme segue.

“Art. 2º Sujeitam-se às obrigações previstas nesta Instrução:

I – as pessoas naturais ou jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória a:

- a) emissão;*
- b) distribuição;*
- c) custódia;*
- d) intermediação;*
- e) consultoria;*
- f) administração fiduciária de carteiras de valores mobiliários; ou*
- g) gestão de recursos.”*

II, III e IV [...]

2.2 Alteração no §1º, artigo 2º

Estamos de acordo com o conceito disposto no §1º do art. 2º, o qual exclui as companhias abertas da aplicação da norma, contudo entendemos ser necessário ajustar a redação no trecho final “desde que não exerçam outras atividades abrangidas pelos incisos I a IV do caput”. Isto porque, na medida em que companhias abertas emitem valores mobiliários, e que o inciso I do caput inclui referência à emissão de valores mobiliários em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, eventualmente, uma leitura combinada dessas disposições poderia levar a equívocos de interpretação que colocassem em dúvida a disponibilidade da exceção para as companhias abertas, contrariando a intenção da CVM.



Ainda que a possibilidade de problemas efetivos com a interpretação do texto possa ser remota, uma alternativa para tratar da questão de redação seria dividir o parágrafo em dois, conforme segue:

“§ 1º A presente Instrução não se aplica aos analistas e às companhias abertas, desde que não exerçam outras atividades abrangidas pelos incisos I a IV do caput.”

“§ [▪]º A presente Instrução não se aplica às companhias abertas, desde que, salvo pela emissão de valores mobiliários, estas não exerçam outras atividades abrangidas pelos incisos I a IV do caput”.

2.3 Abrangência da nova Instrução e os impactos nos prestadores de serviços de fundos de investimento

Embora a CVM tenha diferenciado as obrigações da norma por prestadores de serviço (com e sem relacionamento com o cliente ou investidor, nos termos da minuta), conforme dito acima, restam ainda dúvidas para o mercado acerca da abrangência de alguns artigos. Algumas dúvidas se referem à identificação de quem, nos termos da minuta, a CVM considerará como prestador de serviço com ou sem relacionamento direto com investidor em cada contexto. Outras ocorrem por conta de algumas disposições em que a distinção não é feita, mas que impõem obrigações que não parecem cabíveis aos diferentes prestadores de serviço sem relacionamento direto com o investidor em qualquer contexto.

Há circunstâncias em que certas obrigações aparentemente esperadas de prestadores de serviço sem relacionamento com o investidor são inviáveis, ou impõem custo de observância desproporcional aos riscos de PLDFT a que estão expostos, agregando muito pouco, em termos práticos, para fins de PLDFT e podendo até onerar os investidores.



No que diz respeito aos fundos de investimento, vale lembrar que no Brasil este veículo de investimento possui estrutura de organização (sob forma de condomínio), e é constituído por deliberação de um administrador, a quem incumbe, de modo geral, contratar seus prestadores de serviços. Os prestadores contratados pelo administrador em nome do fundo podem não possuir relacionamento com investidores ou potenciais investidores, sendo que para eles o seu cliente é o fundo, e seu contato contínuo e permanente é com o administrador⁴, que representa o fundo.

No caso do custodiante do fundo de investimento, é realizado o monitoramento das posições dos ativos do fundo, das operações e das negociações envolvendo a carteira do fundo⁵. Para tanto, ele não mantém relacionamento direto com o cotista nem detém informações sobre beneficiários finais dos fundos.

O gestor, no mesmo sentido, não mantém relacionamento com os investidores ou potenciais investidores. De acordo com o disposto no Guia ANBIMA, ao gestor cabe, nas operações de investimento realizadas pelos fundos, cadastrar e monitorar as contrapartes das operações, que são consideradas seus clientes⁶. De igual forma dispõe o Ofício-Circular CVM/SIN 05/15, que informa no item 46 que “[...] o gestor do Fundo ou Carteira Administrada é o responsável pela análise para fins de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo das contrapartes quando da aquisição de ativos, devendo, portanto possuir, implantar e manter adequado Programa de PLDFT.”

O gestor em regra não mantém relação comercial com os cotistas dos fundos. Ele pode, por vezes, manter alguma interação com eles quando solicitados, especialmente nas hipóteses de fundos de investimento exclusivos ou reservados, para explicar cenários e perspectivas econômicas, por

4 E esse aspecto de que o contato contínuo e permanente de alguns desses prestadores de serviço é com o administrador ou gestor (e não propriamente com cada fundo) pode ter repercussões relevantes, conforme comentários adiante.

5 E é importante não perder de vista, de uma perspectiva de regulação eficiente, que tal monitoramento pelo custodiante do fundo, no limite de suas atividades, pressupõe uma atividade onerosa e que, em muitos casos, tende a ser menos eficaz do que os controles sobre as operações do fundo que seriam realizados por outros prestadores de serviço regulados considerando as mesmas operações realizadas pelos fundos.

6 Novamente aqui, conforme comentário anterior, esta afirmação deve ser considerada com cautela, já que seu objetivo principal na ocasião foi delimitar que, como regra geral, a atuação do gestor no âmbito do PLDFT, diz respeito às operações dos fundos de investimento (e carteiras administradas), e não o cadastro e procedimentos “conheça seu cliente” dos cotistas do fundo.



exemplo. No entanto, o relacionamento contínuo direto é, conforme o caso, do administrador ou do terceiro contratado para efetuar a distribuição. Evidentemente, a situação é diversa nas hipóteses específicas em que o próprio gestor realize efetivamente a distribuição de cotas, nos termos atualmente permitidos pela ICVM 558, e observados os requisitos ali previstos.

Em geral, e pela lógica regulatória, entendemos que cabe ao distribuidor manter o relacionamento com os cotistas, que é quem origina a aplicação no fundo de investimento. Nesse contexto, fazemos referência ao Guia ANBIMA, que menciona que:

“[...] o Processo de Identificação de Clientes (Cadastro) e conheça o seu cliente (“KYC”) – é realizado pela instituição que mantém relacionamento com o cliente, conforme abaixo:

- a. Fundos de Investimento: administrador ou terceiro por ele contratado⁷ para efetuar a distribuição das cotas do fundo;
- b. Fundos de Investimento negociados em mercado organizado: instituição intermediária que realiza a negociação em nome do cliente;
- c. Distribuição por Conta e Ordem: instituição que realiza a distribuição por conta e ordem nos termos da regulamentação em vigor; e
- d. Carteira Administrada: gestor.”

A eventual imposição de deveres de diligência com o objetivo de assegurar que atividades de PLDFT realizadas por outros prestadores de serviço regulados pela CVM serão corretamente conduzidas pode gerar outras sobreposições (por exemplo, com a supervisão realizada pelos administradores fiduciários sobre os distribuidores contratados para a distribuição primária de cotas de fundos), e devem ser avaliadas sob o aspecto da relação entre custo e benefício da exigência.

A atividade empresarial é regida pela livre iniciativa, cabendo a cada indivíduo optar ou não pelo ingresso no mercado de negócios. No entanto, ao fazê-lo, deve estar atento aos imperativos que

⁷ Em termos mais precisos, a contratação é feita pelo administrador em nome do fundo, nos termos da regulamentação aplicável.



regulamentam o ramo escolhido, tendo em vista que algumas obrigações deverão de surgir pelo simples desempenho das atividades, e não apenas quando da celebração de contratos particulares. É este o caso das instituições financeiras, conduzidas por operações integralmente protegidas por sigilo, com a obrigação, portanto, de preservar o segredo das informações de todos aqueles para os quais se posicionou em decorrência de suas funções, seja em razão de contrato ou não.

2.4 Abrangência da nova Instrução e os impactos para além da indústria de fundos de investimento

Vale mencionar o panorama mais geral da atividade dos custodiantes, cuja prestação de serviços pode se dar em benefício, por exemplo: (i) dos próprios comitentes que o contratem diretamente, associados ou não a serviços de intermediação; (ii) de investidores institucionais que o contratem diretamente; (iii) de investidores cujos recursos são geridos por gestores profissionais, por meio de carteiras administradas, em casos em que a contratação seja feita pelo próprio gestor, sem que haja propriamente um relacionamento direto do custodiante com o investidor titular da carteira e dos ativos; (iv) de outros investidores estrangeiros para os quais não se utilize do mecanismo de cadastro simplificado; (v) de investidores estrangeiros sob o mecanismo do cadastro simplificado, sujeito à dinâmica própria, cujo reconhecimento já está consolidado na regulação, de relacionamento com custodiantes globais ou outros intermediários estrangeiros, e prestação de serviços em benefício dos participantes da conta coletiva dos quais o custodiante possui rol mais limitado de informações, segundo o regramento específico do mecanismo; (vi) de depositários de *depository receipts* emitidos em outras jurisdições (e.g. ADR); e (vii) do emissor, na modalidade “custodiante do emissor”, nos termos do art. 1º, §1º, II da Instrução CVM 542.

A compreensão dessas diferentes situações e de suas peculiaridades nos parece importante para que se possa distinguir, em cada caso, quais atividades, numa regulação eficiente, devem ser esperadas dos custodiantes para que o risco inerente de PLDFT esteja adequadamente gerenciado. Em alguns casos, em que os custodiantes são contratados por outros prestadores de serviços no mercado de capitais, pode haver também diligências aplicadas aos prestadores de

serviço/participantes em contato direto com o serviço de custódia (e.g. gestores profissionais que tomam decisões de investimento por investidores e enviam instruções ao custodiante).

Na hipótese da custódia de ADR, por exemplo, controles de PLDFT pelo custodiante, numa ótica de ABR e regulação eficiente, pareceriam extremamente limitados e talvez sequer aplicáveis. Evidentemente, nesse caso, o custodiante desconhece os investidores finais que detêm os ADR no exterior (frequentemente sequer o depositário tem conhecimento dos investidores finais adquirentes dos *depository receipts* dada a dinâmica do mercado norte-americano). O caso do custodiante do emissor, nos termos do art. 1º, §1º, II da Instrução CVM 542, é também bastante ilustrativo de situação em que, pela posição do prestador de serviço na cadeia, a imposição de obrigações para fins de PLDFT seria bastante inadequada e ineficiente.

A aplicação do princípio da razoabilidade, expressado no Parecer de Orientação 31 da CVM, em muitos dos casos acima mencionados parece afastar qualquer diligência relevante em termos de PLDFT por parte do custodiante. Contudo, a despeito da reconhecida importância do princípio da razoabilidade, é importante destacar que esse princípio, por si só, pode ser, conforme o contexto, insuficiente: (i) para proporcionar segurança aos prestadores de serviços com relação à interpretação que será dada quanto à extensão de suas obrigações ao longo do tempo, e (ii) para assegurar que a regulação será aplicada consistentemente de modo eficiente e simétrico, evitando tanto a imposição de custos significativos sem a contrapartida em benefícios tangíveis, como a assimetria na realização de diligências por parte dos prestadores de serviço em decorrência de insegurança na interpretação da norma.

Consideramos oportuno fazer estes apontamentos e pedir esclarecimentos à CVM de como proceder em determinados casos por algumas razões principais. A primeira é a necessidade de segurança jurídica, aspecto relevante e que não é automaticamente resolvido pelo princípio da razoabilidade, na medida em que não é possível assegurar aos prestadores de serviço que os critérios de razoabilidade serão aplicados de modo consistente e ponderado, ao longo do tempo e pelos diferentes aplicadores da norma. A segunda é a necessidade de se evitar equívocos de

interpretação e o risco de adoção de visões de riscos não uniformes entre os participantes dos mercados. Essa avaliação é oportuna, também, pela necessidade de se evitar a criação ou aumento de custos sem benefícios tangíveis ou proporcionais em termos de eficiência de controle de PLDFT da perspectiva do mercado, considerado como um todo, questão essa de extrema relevância para a implementação da ABR.

2.5 Inclusão de parágrafo no artigo 2º para tratar a abrangência do serviço de escrituração

Ao longo deste documento são expostas algumas dúvidas e preocupações com relação ao posicionamento de certos prestadores de serviço sujeitos a norma quando não há um relacionamento direto com um cliente investidor.

Exemplos ilustrativos destas dúvidas e preocupações surgem com relação aos prestadores de serviços de escrituração de valores mobiliários, nos diversos contextos em que este serviço é prestado (escrituração de ações e outros valores mobiliários emitidos por companhias abertas, conforme estes sejam ou não objeto de depósito centralizado, bem como escrituração de valores mobiliários de outros emissores, conforme estes sejam ou não objeto de depósito centralizado).

Da perspectiva de uma regulação eficiente pareceu-nos que vários aspectos deveriam ser considerados na definição das obrigações dos escrituradores de valores mobiliários sob a nova norma, dentre os quais: (i) as características e peculiaridades da prestação de serviço de escrituração de valores mobiliários, (ii) o fato de que o cliente contratante dos serviços de escrituração é o emissor de valores mobiliários, inclusive as companhias abertas que, no controle de titularidade das ações nominativas realizado por elas próprias em seus livros, estarão de modo geral dispensadas do cumprimento da nova norma, (iii) o tratamento dado às questões cadastrais sob a Instrução CVM 543, (iv) as diferentes atribuições dos prestadores de serviço na infraestrutura de mercado definida pelas Instruções CVM 541, 542 e 543, e a lógica e limites da interação entre eles, e (v) o risco de sobreposições com atividades de PLDFT realizadas por outros prestadores de serviços



regulados nos diversos contextos em que a atividade de escrituração de valores mobiliários é prestada.

Por estas razões e com objetivo de evitar interpretações equivocadas da norma, sugerimos a inclusão de um parágrafo no art. 2º, conforme segue:

§4º As obrigações do escriturador de valores mobiliários sob esta Instrução dizem respeito ao cumprimento das obrigações relacionadas aos arts. 29 a 31, considerando as informações que lhe estejam disponíveis, com relação aos valores mobiliários por ele escriturados que não estejam depositados no depositário central.

2.6 Inclusão de parágrafo no artigo 2º para tratar o PLDFT dos ativos negociados pelas carteiras dos fundos de investimento

Conforme dito acima, a ausência na nova instrução de previsão expressa do controle de PLDFT para os ativos negociados nos fundos de investimento e carteiras administradas constantes no Ofício-Circular CVM/SIN 05/15 e no Guia ANBIMA preocupou o mercado, que ficou em dúvida se essa ausência de previsão estaria demonstrando uma alteração de entendimento da CVM.

Consideramos de extrema importância que a CVM trate deste tema na nova instrução, mas caso esta Autarquia opte por tratar o tema apartado da norma, que a exemplo do que foi feito na elaboração do Guia ANBIMA, que este tratamento seja precedido de discussão com a indústria de fundos e prestadores de serviço por ela representados. Em particular, consideramos importante que alguns esclarecimentos relevantes do Ofício Circular SIN 5 e Guia ANBIMA de PLDFT sejam preservados. Entre eles, os esclarecimentos relativos às operações cursadas em Bolsas e controles relativos aos investimentos realizados pelos fundos de investimento constantes do Ofício-Circular CVM/SIN 05/15 e do item 2 do texto anexo ao Guia ANBIMA, notadamente aquelas hipóteses nas quais se exime a instituição gestora de fundos de Investimento de diligência adicional em relação ao controle da contraparte do fundo.



Considerando a reunião realizada no dia 31/02/17 entre CVM e ANBIMA, entendemos que prevalece o disposto nos documentos emitidos por esta Autarquia. Desta forma, fazemos a seguinte sugestão com o objetivo de trazer para a norma o texto contido no Ofício-Circular CVM/SIN 05/15 e Guia ANBIMA.

Segue proposta:

Art. 2º [...]

§5º O gestor, mencionado no inciso I, alínea “g” deste artigo, está sujeito às obrigações previstas nesta Instrução em relação às contrapartes das operações negociadas pelos fundos de investimento.

2.7 Inclusão de parágrafo no artigo 2º com o objetivo de limitar a aplicação da norma ao âmbito de atividade dos prestadores

É fundamental para a implementação eficaz de uma regulamentação que adota a ABR que haja diferenciação dos requerimentos de PLDFT entre os diferentes prestadores de serviço. Conforme os exemplos acima expostos há fatores relevantes de riscos de PLDFT em cada tipo de serviço, que permeiam o risco de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo (LDFT) específico do produto ou serviço oferecido, o grau de interação entre o prestador e o cliente ou contraparte, o acesso legalmente limitado às informações de clientes finais, entre outros.

Sendo assim, entendemos que a implementação de determinados níveis de controle deve ser diferenciada e resultante desses e de outros fatores que originam níveis de risco diferentes. Nesse sentido, e para dar mais clareza e compreensão da abrangência da norma, sugerimos à CVM que inclua o parágrafo abaixo no art. 2º, conforme segue.



Não consideramos que o parágrafo abaixo, individualmente, esclareça todos os pontos de dúvidas do mercado. Porém, ele reforça que a CVM reconhece que determinadas obrigações, dado o âmbito de atividade de cada prestador, pode não se aplicar.

§5º A presente Instrução se aplica às pessoas mencionadas no inciso I do caput no que lhes for cabível no contexto de suas atividades, sob o princípio da razoabilidade.

3. CAPÍTULO II – REGRAS, PROCEDIMENTOS E CONTROLES INTERNOS

3.1 Alteração no inciso I, §4º, artigo 3º

No tocante ao parágrafo 4º, I do art. 3º, a norma considera que é evidência de implementação inadequada das regras, dos procedimentos e dos controles internos a reiterada ocorrência de falhas por parte das instituições. Contudo, embora estejamos cientes de que redação semelhante foi adotada em outras normas da CVM, entendemos que o termo “reiterada” no contexto desta norma, que abrange ABR, pode ensejar distorções de interpretação no mercado, sobretudo dos autorreguladores que realizam a supervisão das pessoas abarcadas pela norma.

Desta forma, buscando trazer segurança aos participantes de mercado e de acordo com o GAFI, no documento “Risk-Based Approach Guidance for the Banking Sector”, item “A – 10”, o qual reconhece que a metodologia de ABR não é uma abordagem de “zero falha” e que, poderá haver ocasiões em que a instituição tomou todas as medidas razoáveis para identificar e mitigar riscos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, mas ainda assim foi usada com tal propósito, sugerimos alterar o referido inciso, conforme segue:

“Art. 3º, §4º [...]”



I – a reiterada ocorrência de falhas relevantes sem ações corretivas adequadas e tempestivas;

3.2 Alteração no artigo 4º

Referente ao art. 4º, a possibilidade de indicação de um único diretor responsável nos parece mais apropriada, levando em consideração não apenas a diversidade de porte das instituições sujeitas à instrução, mas também as implicações para múltiplas linhas de negócio de uma mesma instituição, de modo que a indicação de 2 (dois) diretores já utilizada em outras normas traz dificuldades mesmo para instituições de maior porte.

É importante consignar que o diretor responsável tem o dever de apontar, de ofício, ameaças, vulnerabilidades e deficiências. Não consideramos correto presumir que este estaria propenso a omitir esses apontamentos, pois a omissão poderia lhe gerar responsabilidade pessoal. Se o diretor for oriundo de uma área de controle, cuja independência é razoável presumir, esses apontamentos lhe deveriam ser ainda mais naturais. Considerando que instituições podem ter múltiplas linhas de negócio sujeitas à instrução, ou outras variações de governança entre as instituições sujeitas à norma em audiência, a possibilidade de indicação de mais de um diretor responsável poderia ser admitida para aquelas instituições que assim o desejarem, mas não imposta a todas como obrigação.

Além de a presente disposição estar alinhada ao art. 18 da Carta-Circular 3.461 do Banco Central do Brasil (BCB), que expressamente prevê a necessidade de indicação de 1 (um) diretor responsável por implementação e cumprimento das medidas estabelecidas por aquele regulador, assim como nas demais regulamentações internacionais.

Nesse sentido, sugerimos que o art. 4º da nova ICVM 301 seja alterado, conforme a seguir, para contemplar a exigência de apenas 1 (um) diretor.



*“Art. 4º As pessoas jurídicas mencionadas nos incisos I, II e IV do art. 2º desta Instrução devem indicar: um diretor estatutário, responsável **pela implementação e pelo** cumprimento das normas estabelecidas por esta Instrução.*

~~I — um diretor estatutário, responsável pelo cumprimento das normas estabelecidas por esta Instrução; e~~

~~II — um diretor estatutário responsável pela supervisão dos procedimentos e controles internos previstos no inciso I do art. 3º.~~

§1º [...]

§ 2º A nomeação ou a substituição dos diretores estatutários a que se referem o caput ~~e incisos I e II~~, assim como a indicação de que trata o § 1º, deve ser informada à CVM e, quando for o caso, às entidades administradoras dos mercados organizados em que as pessoas mencionadas no art. 2º sejam autorizadas a operar, no prazo de 7 (sete) dias úteis, contados da sua investidura.

~~§ 3º As funções a que se referem os incisos I e II do caput não podem ser desempenhadas pelo mesmo diretor estatutário.~~

§4º [...]

~~§ 5º A função a que se refere o inciso II do caput pode ser desempenhada em conjunto com outras funções na instituição, exceto com a relacionada à mesa de operações das pessoas jurídicas mencionadas no inciso I do art. 2º desta Instrução, quando aplicável.~~

Na hipótese de o texto final da norma manter a exigência de 2 (dois) diretores diferentes, elaboramos uma sugestão que tem por objetivo permitir que o disposto no §2º do art. 4º da Instrução CVM 558 (“dedicação exclusiva” do administrador de carteira) não impeça que os diretores ali referidos possam ser indicados como diretor responsável pelo cumprimento das normas

estabelecidas pela nova Instrução, no caso de instituição que realize a atividade de administração de carteira, ao menos com relação às obrigações, sob a nova norma, relacionadas ao exercício daquela atividade (e da atividade de distribuição de cotas de fundos administrados ou geridos pela instituição, na hipótese em que a cumulação da responsabilidade pela administração de carteira e distribuição daquelas cotas é admitida pela Instrução CVM 558).

Dentre as várias configurações possíveis na governança das instituições, parece-nos perfeitamente cabível que um administrador de carteira indique seu diretor responsável por tal atividade como diretor responsável pelo cumprimento da norma sob uma lógica de atuação do negócio como primeira linha de defesa no cumprimento da regulamentação. Evidentemente, isso seria feito sem prejuízo da indicação de diretor diverso responsável pela supervisão dos procedimentos e controles internos sob a nova minuta.

A sugestão, embora de aplicação geral, pode ser relevante para administradores de carteira de menor porte, que poderão enfrentar dificuldades práticas e de custo caso venha a ser necessária a indicação de um diretor adicional para o exercício de suas atividades. Confirmada esta possibilidade, sugerimos, conforme abaixo, alterar a redação do art. 4º para:

§ 4º A função a que se refere o inciso I do caput pode ser desempenhada em conjunto com outras funções na instituição, inclusive as responsabilidades previstas no inciso III do art. 4º da Instrução CVM 558, hipótese em que não se aplicará a vedação prevista no §2º do art. 4º daquela Instrução, com relação à cumulação em referência.”

Caso se prefira uma redação que, em lugar de referência a disposições específicas, faça a mesma ressalva de modo mais genérico, a seguinte redação alternativa, de propósito idêntico, pode ser considerada⁸:

⁸ Considerada, inclusive, a possibilidade de que questão similar surja com relação à atividade de consultoria de valores mobiliários, nos termos da minuta de instrução reguladora dessa atividade atualmente em audiência pública.



“§ 4º A função a que se refere o inciso I do caput pode ser desempenhada em conjunto com quaisquer outras funções na instituição, inclusive, no caso de diretores que estejam proibidos, sob a regulamentação da CVM, de cumular responsabilidade por qualquer outra atividade no mercado de capitais, tais como os diretores responsáveis pelas atividades de administração de carteira de valores mobiliários e consultoria de valores mobiliários, nos termos das normas específicas aplicáveis a essas atividades”.

3.3 Alteração do §8º, artigo 4º

Em relação ao §8º do art. 4º, propomos um ajuste com relação ao prazo para envio do relatório de avaliação interna de riscos (atualmente previsto para janeiro). Nossa sugestão é alterar o prazo para abril, considerando a dificuldade de elaboração e submissão de tal documento aos órgãos de alta administração das instituições no mês de janeiro. Atualmente, outras normas exigem a necessidade de elaboração e envio de relatórios nesse mês, o que torna tal prazo inadequado. O pedido, portanto, tem motivações exclusivamente práticas, embora não por isso menos relevante. Este pedido considerou a experiência prática das instituições com os demais relatórios exigidos pela CVM para o mês de janeiro, sob a regulamentação atual.

Sugestão de redação:

*“§ 8º O diretor a que se refere o inciso II do caput ou o responsável indicado nos termos do § 1º deve encaminhar aos órgãos da alta administração das pessoas jurídicas mencionadas nos incisos I, II e IV do art. 2º, até o último dia útil do mês de ~~janeiro~~ **abril**, o relatório referido no art. 8º.”*

Aceito o pleito acima, será necessário também ajustar o inciso I do §1º do art. 8º, conforme comentário adiante.



4. CAPÍTULO III – AVALIAÇÃO INTERNA DE RISCOS E POLÍTICA DE PLDFT

4.1 Abordagem Baseada em Risco na norma

A minuta inicialmente fala de abordagem baseada em risco (ABR) no caput do art. 7º. A adoção pela CVM da ABR como ferramenta para fins de PLDFT foi muito bem recebida pelo mercado, que há tempos aguardava por esta previsão na norma. Entretanto, a Instrução permanece, em alguns temas, com exigências mínimas muito elevadas, e redigidas, muitas vezes, de maneira prescritiva e não principiológica, o que nos parece em desacordo com a essência da ABR.

Conforme o Financial Action Task Force (FATF), na adoção da ABR as autoridades competentes e as instituições sujeitas à norma estão aptas a garantir que as medidas adotadas para a prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (PLDFT) são proporcionais aos riscos identificados, o que permite que os recursos sejam alocados de maneira eficiente.

O princípio a ser seguido é que os recursos devem ser direcionados de acordo com as prioridades, fazendo os maiores riscos receberem maior atenção. Uma abordagem alternativa é a aplicação dos recursos de maneira equitativa, de modo que instituições, clientes e produtos recebem atenção igual, ou os riscos sejam alocados com base em outros fatores que não a avaliação de riscos. Tal caminho fomenta a adoção de procedimentos burocráticos (“tick the box approach”), cujo cumprimento se coloca acima do entendimento efetivo dos riscos de LDFT.

Ainda segundo o FAFT9, a adoção da ABR deve trazer uma série de benefícios para todas as partes envolvidas. Quando aplicada de maneira eficiente, permite que as instituições e autoridades supervisoras sejam mais eficientes e efetivas no uso de seus recursos, diminuindo o custo também para os clientes. Cabe ressaltar que a adoção dessa abordagem, quando efetivamente aplicada pelo regulador, subsidia uma melhor adesão ao Princípio 6.5 da IOSCO10, o qual estabelece que, no exercício de suas funções, o regulador deve formular regras que levem em consideração o custo de aderência.

A adoção dessa metodologia implica numa série de desafios para os órgãos reguladores e autorreguladores, bem como para os participantes de mercado, demandando recursos e conhecimentos para coletar e interpretar as informações relativas aos riscos, além de desenvolvimento de metodologias para avaliações de riscos. O FATF prevê que a implementação da ABR leva a maior diversidade de práticas que resultam em inovações e maiores controles de compliance. Essa potencial diversidade de procedimentos demandará que os reguladores e autorreguladores identifiquem e disseminem diretrizes e boas práticas sobre avaliações de riscos.

Em linha com o acima exposto, estamos ao longo do documento sugerindo alterações na minuta de modo a deixar a norma menos prescritiva, e pedimos à CVM que estes ajustes sejam aceitos, a fim de preservar na nova ICVM 301 a essência do conceito de ABR.

4.2 Alteração do artigo 7º, caput

Acreditamos não ter sido a intenção da CVM estabelecer que prestadores sem relacionamento direto com o cliente deverão classificar clientes com quem não tenham relacionamento. Contudo, caso tenha sido essa a intenção, em nossa análise, esse caminho não nos parece apropriado para o tratamento da questão. Sob a lógica do princípio da razoabilidade constante do Parecer de Orientação CVM 31, o monitoramento exigido nos termos do art. 23 da minuta para prestadores de serviço sem relacionamento com o cliente deve estar restrito às hipóteses não dependentes de dados sobre o cliente.

O ônus e custo operacional de uma dinâmica que pressuponha, de modo generalizado, que prestadores de serviço sem participação direta com o cliente busquem informações de prestadores de serviços com relacionamento direto com o cliente não se justifica, considerados os benefícios limitados, do ponto de vista prático, para o monitoramento. Situações excepcionais em que a coleta de informações entre participantes se justifique, se houver, deveriam ser tratadas de modo específico na norma.



Uma alternativa que sugerimos à CVM para sanar as preocupações acima levantadas seria alterar a redação do caput do art. 7º, conforme segue:

“Art. 7º As pessoas mencionadas nos incisos I, II e IV do art. 2º desta Instrução devem identificar, analisar e mitigar os riscos de lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo inerentes às suas atividades desempenhadas no mercado de valores mobiliários, adotando uma abordagem baseada em risco para garantir que as medidas de prevenção ou mitigação sejam proporcionais aos riscos identificados e assegurar o cumprimento desta Instrução, devendo, no caso de prestadores de serviço com relacionamento direto com o investidor, fundamentadamente:”

4.3 Alteração dos incisos I e II do artigo 7º

Outra opção seria tratar a preocupação diretamente nos incisos.

Uma primeira dúvida com relação aos incisos do art. 7º diz respeito a em que medida eles são aplicáveis a prestadores de serviço que não tenham relacionamento direto com o cliente. No caso do inciso I, a classificação de canais de distribuição não parece se aplicar aos prestadores de serviço sem relacionamento direto com o cliente/investidor. Mesmo a classificação de produtos e serviços parece inapropriada no contexto de ausência de relacionamento direto com o cliente/investidor, considerando o contexto e propósito da classificação.

Em relação ao inciso II, no qual a questão fica mais evidente (e a resposta parece ser mais óbvia), parece-nos que, coerentemente com a distinção do art. 11, a classificação de clientes por grau de risco somente deveria ser aplicável aos prestadores de serviço que com eles tenham relacionamento. Abordagem diversa seria bastante indesejável do ponto de vista do necessário equilíbrio entre a efetividade da norma e seu custo de observância.



Abaixo constam sugestões de alteração que buscam atender as preocupações mencionadas acima, além de incluir ao final da redação o termo “risco de lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo”, que tem por objetivo dar aderência à terminologia adotada pela Instrução e ao seu objeto.

Seguem sugestões:

“I – ~~elencar~~ relacionar todos os produtos oferecidos, serviços prestados e, no caso de prestadores de serviço com relacionamento direto com o investidor, respectivos canais de distribuição, segmentando-os minimamente em baixo, médio e alto risco de lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo; e

II – no caso das pessoas mencionadas nos incisos I, II e IV do art. 2º desta Instrução que tenham relacionamento direto com o cliente, classificar seus clientes ativos por grau de risco, segmentando-os minimamente em baixo, médio e alto risco de lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo.”

4.4 Alteração §2º, artigo 7º

Pertinente ao §2º do art. 7º, a norma em audiência avançou na distinção entre clientes aos quais se deve dedicar especial atenção dos clientes classificados como de alto risco. Contudo, algumas disposições específicas da norma podem levar à impressão de que a CVM deseja maior rigor para clientes sob especial atenção, mesmo que estes tenham sido classificados, dentro do processo de ABR da entidade, como baixo risco.

Um exemplo é a disposição do inciso V do art. 19, se comparada com o inciso X do mesmo artigo. Em termos práticos, não fica muito clara qual a diferença entre “dedicar especial atenção à relação de negócio mantida com os clientes ativos qualificados no inciso V do art. 19” e “supervisionar de maneira mais rigorosa os clientes classificados como alto risco, aplicando medidas reforçadas quando necessário, nos termos do inciso X do art. 19”.

Outro item em que os efeitos práticos de um cliente estar no rol de “especial atenção” ou de estar classificado como alto risco acabam por ser iguais aparece no art. 2º, I, “d” do Anexo 11-B. De acordo com essa disposição, o conteúdo mínimo do contrato escrito entre intermediários locais e estrangeiros no âmbito do cadastro simplificado de INR deve incluir a relação dos clientes classificados como alto risco, assim como aqueles que estão no rol de clientes sob especial atenção do art. 7º, §2º, II.

Adicionalmente, o art. 2º, §1º, do Anexo 11-B, prevê que nesse caso a atualização da relação de clientes ocorre em intervalo não superior a 12 (doze) meses, inclusive no tocante ao ingresso e saída de novos investidores “classificados” nessas categorias. A impossibilidade de diferenciação no caso não parece inteiramente coerente com o conceito de ABR. Como as categorias do art. 7º, §2º, que estabelece o rol de clientes sob especial atenção, são definidas sem consideração para especificidades que afastem ou aumentem os riscos de cada cliente, a flexibilidade pretendida pela ABR fica, nesse aspecto, prejudicada. Há, por exemplo, fundos exclusivos, clientes *Private* ou mesmo *trusts* que claramente podem ter baixo risco, mas, em casos como o do parágrafo 1º do art. 2º do Anexo 11-B, estarão sujeitos à regra mais restritiva, sem abertura no texto da norma para considerações de ABR a esse respeito.

Sendo assim, entendemos que, de uma perspectiva de ABR, a alínea “d” do inciso I do art. 2º do Anexo 11-B não deveria deixar de considerar a classificação de risco (para a categoria “alto risco”) atribuída pelo intermediário estrangeiro para os clientes atualmente relacionados nos itens 1 a 6 da alínea “d”, de modo que a alínea “d” deveria se referir somente aos clientes de alto risco.

Em face do exposto, faremos algumas sugestões de ajuste adiante, tanto para o fim de esclarecer melhor o tratamento a ser dado à categoria de clientes referidos no rol do §2º, como para diferenciar as exigências com relação a esse cliente (independentemente da classificação de risco atribuída a cada cliente) daquelas aplicáveis a clientes de alto risco (estejam ou não estes no rol do §2º).



A primeira ordem de sugestões de ajuste refere-se à própria redação do §2º. A minuta em audiência utiliza a expressão “especial atenção” em diferentes contextos e, em alguns casos específicos, parece-nos que esta utilização pode gerar confusão na interpretação. Por exemplo, embora tanto art. 7º, §2º, como o art. 9º utilizem a expressão “especial atenção”, não parece ser a intenção da CVM (nem pareceria razoável) exigir a adoção dos procedimentos previstos no §1º do art. 9º, indistintamente, para todo cliente que se enquadrasse no rol do §2º do art. 7º. Para evitar essa possível confusão terminológica, sugere-se, inclusive, que não se utilize a expressão especial atenção no §2º do art. 7º.

Segue abaixo alternativa de redação para evitar tal utilização:

§2º No que se refere ao tipo de cliente e sua natureza jurídica, na classificação realizada em cumprimento ao disposto no inciso II do caput, os riscos inerentes às seguintes categorias devem ser objeto de tratamento específico dentro do processo de avaliação interna de riscos:

A segunda e mais importante ordem de ajustes é feita nos incisos V e X do art. 19, conforme comentário adiante.

4.5 Alteração na alínea “b”, inciso I, §2º, do artigo 7º

A respeito da alínea “b”, inciso I, §2º, do art. 7º, sugerimos a alteração abaixo a fim de tornar a hipótese mais adequada à legislação societária.

[...]

b) sob a forma de sociedade que admita a emissão de títulos ao portador ~~ao portador~~ com títulos



4.6 Alteração no §2º e nos incisos IV e V do artigo 7º

No que diz respeito aos incisos IV e V do §2º, que trata dos fundos de investimento exclusivos e sob influência significativa dos cotistas, ressaltamos que: (i) nem todo prestador de serviço sujeito à minuta em audiência pública, mesmo dentre aqueles com relacionamento direto com o cliente, conseguirá identificar se um cliente tem ou não influência significativa na gestão do patrimônio de um fundo; e (ii) parece-nos operacionalmente apropriado que referidas informações sejam fornecidas quando do cadastramento do fundo pelo gestor, uma vez que não seria razoável e, em alguns casos, possível impor a obrigação de verificação dessas informações à instituição que esteja recebendo o cadastro.

Em geral, é o gestor o prestador capaz (e frequentemente o único) de determinar com absoluta certeza se um fundo está sujeito à influência de um cotista, e não parece conveniente dificultar o trabalho operacional desta identificação. Considerando tudo isso, parece-nos que a melhor alternativa seria estabelecer que a classificação de fundo exclusivo e de fundo em que há influência do cotista na gestão seja relevante para o gestor, indicando a necessidade de monitoramento alinhado com os itens 61 a 63 do Ofício-Circular CVM/SIN 05/15.

Com relação ao inciso V, consideramos extremamente importante que o conceito de influência significativa na gestão não seja confundido com o conceito de “influência significativa” referido no parágrafo único do art. 15 da minuta em audiência. Além dos comentários feitos com relação ao art. 15 e seu parágrafo único mais adiante, vale destacar: (i) a dinâmica da distribuição de cotas de fundos de investimento na indústria brasileira de fundos (e.g. estruturas *master feeder*, aplicações de fundos em cascata (inclusive *Fund of funds*), distribuição por conta e ordem; e (ii) a flutuação constante dessas participações, especialmente no caso de fundos abertos, a identificação de percentual participação de um cotista no fundo a cada momento é uma tarefa operacionalmente muito complexa, desaconselhando esse critério como o mecanismo de identificação de influência.



Ressalte-se que também de uma perspectiva mais conceitual, não seria correto presumir absolutamente que toda situação de participação significativa no fundo está invariavelmente associada à influência, pois as situações de participação significativa podem se dar em cenários muito diversos, nem sempre associados à influência de cotistas.

Além disso, refletindo discussões com a CVM em reunião realizada no dia 30/1/2017 na ANBIMA, ajustamos nossos comentários para considerar o fato de que também o administrador fiduciário do fundo deve identificar e levar em consideração o fato de o fundo ser exclusivo ou sujeito à influência do cotista na gestão para fins de seus controles de PLDFT.

Com relação ao §3º do art. 2º, caso a CVM entenda conveniente, seria possível estabelecer que a identificação dos tipos de clientes referidos neste parágrafo deveria também ser considerada na classificação de risco do cliente por outros prestadores de serviço não referidos no §3º, que tenham ciência inequívoca do enquadramento do fundo nessa condição, ou razão relevante para supor tal enquadramento. No entanto, tal previsão, se levada a cabo, deveria deixar bastante claro que não são exigidas diligências de investigação por parte de tais prestadores de serviço para tal identificação. Por se tratar de uma hipótese mais remota e de uma redação de elaboração mais complexa (e que poderia suscitar dúvidas entre os participantes), e que gera o risco de criar ônus desnecessários sem que a classificação de risco por esses outros prestadores de serviço gere aprimoramentos perceptíveis para a mitigação de risco de PLDFT, não nos pareceu que seria o caso de incluir tal previsão na norma. De qualquer modo, isto poderá ser providenciado, caso a CVM considere conveniente e a Anbima permanece à disposição para discutir o tema.

Abaixo sugestão de ajustes no §2º e incisos IV e V:

“§ 2º No que se refere ao tipo de cliente e sua natureza jurídica, na classificação realizada em cumprimento ao disposto no inciso II do caput, os riscos inerentes às seguintes categorias devem ser objeto de tratamento específico dentro do processo de avaliação interna de riscos:



I, II e III - [...]

~~*IV – fundos de investimento exclusivos;*~~

~~*V – fundos de investimento em que um cotista tenha influência significativa na gestão do seu patrimônio; e*~~

~~*IV – organizações da sociedade civil.”*~~

4.7 Inclusão de parágrafos no artigo 7º

As justificativas para inclusão dos parágrafos a seguir estão em linha com o disposto no item acima, e complementam as alterações do §2º e incisos. Esclarecemos com relação ao inciso II do §4º abaixo, que a previsão da situação ali descrita não exclui a possibilidade de aplicação de sanções disciplinares sob a regulação de fundos de investimento, caso constatada violação das normas e precedentes da CVM que estabelecem condições e requisitos para que seja possível o exercício de influência de cotistas na gestão de fundos de investimento.

Seguem sugestões:

§ 3º Ainda no que se refere ao tipo de cliente e sua natureza jurídica, sem prejuízo, quando aplicável, ao disposto no §2º, na classificação realizada em cumprimento ao disposto no inciso II do caput pelos administradores de carteira de valores mobiliários, registrados na categoria gestor ou na categoria administrador fiduciário, os riscos inerentes às seguintes categorias devem ser objeto de tratamento específico dentro do processo de avaliação interna de riscos:

I – fundos de investimento exclusivos; e

II – fundos de investimento em que um cotista tenha influência significativa na gestão do seu patrimônio.



§4º Para fins do §3º acima, serão considerados fundos de investimento em que um cotista tenha influência significativa na gestão do seu patrimônio:

I – os fundos de investimento que previrem tais mecanismos de influência em seus regulamentos;

II – os fundos de investimento com relação aos quais o prestador de serviço tenha conhecimento efetivo da ocorrência de influência significativa do cotista na gestão do patrimônio do fundo, a despeito da ausência de previsão a respeito no regulamento.

“§ 35º [...]”

4.8 Alteração no §1º, inciso I do artigo 8º

No que diz respeito ao inciso I, §1º do art. 8º, o pedido de alteração está em linha com o item 3.4 deste documento, e solicitamos a alteração do prazo para elaboração do relatório de janeiro para abril, conforme segue. Caso a CVM considere necessário ajustar o período base em decorrência da alteração do mês de elaboração do relatório, solicitamos que entre o final do período base e a data limite para elaboração do relatório haja um período de, pelo menos, 30 (trinta) dias.

“§ 1º O relatório referido no caput deve:

I – ser elaborado anualmente até o último dia útil do mês de ~~janeiro~~ ~~abril~~ e seu conteúdo deve se referir ao ano anterior à data de entrega; e”

4.9 Inclusão de parágrafo no artigo 9º

No tocante ao art. 9º, a redação trata das hipóteses em que não é possível identificar o beneficiário final e das hipóteses em que as diligências previstas na seção III do Capítulo IV (Diligências devidas) não possam ser concluídas.



A redação indica aparente intenção da CVM de abranger também as pessoas que não tenham relacionamento direto com o cliente (na medida em que não é feita nenhuma limitação de abrangência encontrada em outras disposições da minuta). Presumindo ser essa de fato a intenção da Autarquia, preocupou-nos a possibilidade de que, no caso de pessoas que não tenham relacionamento com o cliente, a não identificação de beneficiário final seja isoladamente critério para determinar especial atenção. Isto por que: (i) em regra, não é de se esperar que essas pessoas conheçam o beneficiário final do cliente, na medida em que sequer possuem o cadastro do cliente, (ii) não parece natural, razoável ou operacionalmente viável ter a expectativa de que essas pessoas receberiam sistematicamente a informação da impossibilidade de identificação de cada beneficiário final dos prestadores de serviço sujeitos à obrigação de obtenção de cadastro em decorrência de seu relacionamento direto com o cliente.

Nesse contexto, se a não identificação de beneficiário final for isoladamente critério para determinar especial atenção no caso de pessoas que não tenham relacionamento direto com o cliente, a tendência seria que tais pessoas estariam, pela literalidade da regra, sujeitas ao requisito de especial atenção em todas as operações em que estivessem envolvidas, o que presumivelmente não é a intenção da CVM, nem parece compatível com o conceito ABR.

Ademais, conforme comentários adiante, entendemos necessário e pleiteamos que a norma reconheça algumas exceções expressas à obrigatoriedade de identificação de beneficiário final, tradicionalmente reconhecidas (por exemplo, na Instrução Normativa 1.634/16) e nas recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (“GAFI/FATF”).

Observamos, sem prejuízo à generalidade do acima exposto, que a discussão e sugestão de redação aqui propostas são importantes também no caso da indústria de fundos de investimento, considerando as exceções à identificação de beneficiário final. Em linha com o disposto no item 2.1 desse documento, entendemos que no caso de fundos de investimento, o cliente e beneficiário final do escriturador, custodiante, corretora e gestor (que não distribui) é o próprio fundo de

investimento⁹, e não seus cotistas. Esses prestadores, conforme já mencionado, não possuem o cadastro dos investidores que aplicam nos fundos. Esse cadastro é obtido como um dos itens do processo de conheça seu cliente realizado pelo administrador ou por terceiro por ele contratado para distribuir as cotas dos fundos.

Caso a CVM não corrobore com esse entendimento e obrigue esses prestadores a realizar a identificação do beneficiário final dos fundos de investimento, muitos problemas operacionais e elevação de custos poderão ocorrer especialmente nos casos em que são admitidas estruturas de distribuição de cotas por conta e ordem, as quais na sua essência não compartilham quaisquer dados cadastrais com os demais prestadores de serviços do fundo, incluindo o próprio administrador que contrata.

A própria lógica das diversas estruturas utilizadas no mercado para distribuição de cotas de fundos seria severamente impactada, conforme será melhor explorado.

Pela literalidade do referido artigo, a não identificação do beneficiário final pelos prestadores de serviços citados fará com que eles dispensem especial atenção a todos os fundos de investimento para os quais prestam serviços, o que acreditamos não ser a intenção da CVM. Ademais, acreditamos que o procedimento acima, caso tenha que ser realizado, estaria em desacordo com o conceito de ABR.

Desta forma sugerimos, a fim de incluir as exceções necessárias, a inclusão do parágrafo abaixo:

“§3º A exigência de dispensa de especial atenção prevista no caput às situações em que não seja possível identificar o beneficiário final não se aplica:

9 E, em termos práticos, o relacionamento dos prestadores de serviço contratado se dá com os prestadores de serviço autorizados a representar o fundo de investimento, em geral, o administrador fiduciário e/ou, no caso das corretoras intermediando operações da carteira do fundo, frequentemente o gestor.



- I- às hipóteses em que esta norma excetue a obrigação de identificação de beneficiário final; e
- II- às pessoas a que se referem os incisos I, II e IV do art. 2º que não tenham relacionamento direto com o cliente.”

4.10 Comentários adicionais acerca da redação do art. 9º que conduziram a alterações em outras disposições da norma

Conforme comentário ao art. 7º, §2º acima, considerando que a norma usa o termo especial atenção em diversas disposições sem pormenorizar necessariamente como se deve cumprir a exigência de dedicação de especial atenção em cada caso, surge o risco de que se interprete, a nosso ver equivocadamente, que os procedimentos de especial atenção previstos no §1º do art. 9º deveriam ser aplicados em circunstâncias além daquelas previstas no caput do art. 9º.

Exemplificativamente, poderia se interpretar equivocadamente que no caso do art. 7, §2º (e incisos V e VI do art. 19), os procedimentos do §1º do art. 9º seriam invariavelmente adotados, o que não nos pareceria razoável, tendo em vista que o §2º do art. 7º não deveria representar uma classificação de risco do cliente (matéria já tratada de modo mais apropriado pelo art. 7º, II), mas sim um elemento de cautela consistente ao longo do tempo com relação à classificação atribuída ao cliente.

Recomendamos que a norma seja ajustada para evitar essa possível confusão, favorecendo a clareza do texto, conforme comentário ao §2º do art. 7º acima.

Nossa sugestão é substituir, conforme sugestão de redação para o §2º do art. 7º (extensível conceitualmente aos incisos V e VI do art. 19), a expressão “especial atenção” por redação que previna tal confusão.

4.11 Alteração no inciso III, §1º do artigo 9º



O inciso III, §1º do art. 9º, trata da avaliação do diretor responsável pela implementação da nova ICVM 301 quanto ao interesse no início ou manutenção do relacionamento com o cliente classificados em especial atenção. Considerando o porte das instituições, o volume de clientes tratados em suas bases e a ABR que deve ser adotada por cada ente, sugerimos alterar a redação do referido inciso de modo a permitir que esta avaliação seja feita, também, por comitê ou comissão específica para tratar este assunto.

Abaixo sugestão:

“Art. 9º, §1º, I, II [...]”

III – avaliação do diretor responsável de que trata o inciso I do art. 4º ou comitê/comissão específica, quanto ao interesse no início ou manutenção do relacionamento com o cliente.”

4.12 Esclarecimento do inciso III, §1º do artigo 9º e sugestão de inclusão de parágrafo no art. 20

Comentaremos dos dois artigos neste item, pois eles tratam de assuntos interligados.

Solicitamos à CVM esclarecimento sobre a interpretação adequada do art. 9º, §1º, inciso III da minuta em audiência, esclarecimento este que poderá ser útil com relação ao art. 20 da nova minuta.

Previsão, de certo modo similar, já existe hoje no art. 3º, §4º, da ICVM 301, com redação dada pela ICVM 506, e, no âmbito da atividade de intermediação de operações em mercados regulamentados de valores mobiliários, no art. 35, II, da ICVM 505¹⁰. Este último dispositivo veda a realização de

10 Instrução CVM 301. Art. 3º... § 4º Serão permitidas novas movimentações das contas de titularidade de clientes inativos apenas mediante a atualização de seus respectivos cadastros.



operações com clientes que não estejam previamente cadastrados, enquanto que ambas as regras restringem a realização de operações com clientes cujos cadastros estejam desatualizados. Ambos os itens geraram incerteza no mercado quanto à abrangência das restrições que criaram, tendo sido, no contexto de sua aplicação aos fundos de investimento, objeto de pedido de esclarecimento pela ANBIMA, formalizado à CVM por meio do Ofício DIR – 001/13, de 08 de janeiro de 2013.

À época, refletindo decisão do Colegiado, a CVM esclareceu, por meio do Ofício-Circular CVM/SIN 02/13, que esses dispositivos restringem “ingressos de recursos do investidor no fundo (...) não incidindo sobre as operações que representam saídas de recursos do investidor do veículo de investimento, ainda que a posição não seja completamente resgatada ou vendida”. Ambas as disposições atualmente vigentes, no entanto, parecem preservar a possibilidade interpretação de que a vedação proíbe somente a realização de novas operações, sem exigir medidas unilaterais por parte das instituições visando ao encerramento da relação com o cliente, ou outras medidas que, não estando presentes as situações do art. 30 da minuta (e a ordem judicial ali referida), possam ser entendidas como afronta a direitos do cliente de disposição de valores de sua propriedade.

Já disposição da minuta em audiência, ao referir-se mais genericamente à “manutenção do relacionamento com o cliente” (ou no caso do art. 20, “prosseguimento a relação já existente”) deixa margem para interpretação consideravelmente mais abrangente do que a atual.

Em vista do exposto, parece-nos adequado que esclarecimento semelhante ao manifestado no Ofício-Circular CVM/SIN 02/13 seja buscado nesta oportunidade, desta vez sem limitação ao universo dos fundos de investimento, pois o texto proposto permitiria interpretação mais ampla do que a da regulamentação atual. Uma interpretação literal do texto proposto na minuta em audiência pode suscitar questões relevantes. Caso uma pessoa a que se refere o *caput* do art. 9º decida não manter relacionamento com cliente cujo beneficiário final não puder ser identificado, poderia ela, por exemplo, sem consentimento deste cliente, (i) liquidar antecipadamente operações de

Instrução CVM 505. Art. 35. É vedado ao intermediário: ... II – aceitar ou executar ordens de clientes que não estejam previamente cadastrados ou que estejam com os cadastros desatualizados;



derivativos contratadas por esse cliente, (ii) resgatar recursos por ele investidos em um fundo de investimento administrado/gerido por tal pessoa ou (iii) transferir a custódia de valores mobiliários de propriedade do cliente para um terceiro?

Se adotadas, essas soluções geram dificuldades de ordem prática (é possível viabilizar a transferência unilateral a terceiros de recursos ou valores mobiliários de titularidade do cliente?) e jurídica (entre elas, questionamentos relacionados aos critérios de precificação das operações liquidadas antecipadamente ou à perda de remuneração decorrente do resgate antecipado de sua aplicação).

Pelas razões acima, sugerimos que a nova ICVM 301 incorpore o entendimento exposto pela CVM no Ofício-Circular CVM/SIN 02/13, prevendo expressamente que a consequência de decisão de não manter relacionamento com o cliente permite/obriga à pessoa a que se refere o art. 9º, *caput*, a não expandir seu relacionamento com o cliente (p.ex., não contratar novas operações de derivativos, não permitir novas aplicações de recursos em fundos de investimento administrados ou geridos pela instituição ou em COE emitidos pela instituição, não aceitar a custódia de ativos novos ativos, etc.), mas não necessariamente a encerrar, liquidar ou transferir operações ou aplicações sem consentimento do cliente, inclusive admitindo a manutenção de posições parciais junto ao participante do mercado.

Abaixo sugestão de inclusão de parágrafo:

“[...] As deliberações sobre desinteresse na manutenção de relacionamento com o cliente, nos termos do art. 9, III, ou de impossibilidade de dar prosseguimento à relação já existente com o cliente, nos termos do art. 20, restringem-se a ingressos de recursos e novas operações do cliente, e não incidem sobre operações e posições existentes do cliente, nem, ressalvada a ocorrência da hipótese prevista no art. 30, afetam a disponibilidade do cliente sobre valores mobiliários e posições.”



4.13 Alteração no inciso II do artigo 10

Referente ao inciso II do art. 10, a norma prevê que a política de PLDFT deve conter plano de ação para mitigar os riscos identificados. Entendemos que o uso do termo “plano de ação” neste contexto pode ensejar confusão, considerando a exigência prevista no art. 8º, inciso III, que trata da apresentação de recomendações a respeito de eventuais deficiências, com o estabelecimento de cronogramas de saneamento visando mitigar os riscos.

Desta forma, com objetivo de clarificar a regra, sugerimos que seja feito um ajuste de redação no referido inciso para substituir o termo “plano de ação para mitigar os riscos identificados” por “metodologia geral para tratamento e mitigação dos riscos identificados”.

Chamamos atenção, também, para o inciso V do mesmo artigo, que pede que a política contenha a descrição da metodologia da abordagem baseada em risco adotada, julgamos que a necessidade de conter a metodologia para tratamento dos riscos identificados possivelmente já está contida neste inciso.

Segue sugestão de alteração:

Art. 10. [...]

II – ~~plano de ação~~ metodologia geral para tratamento e mitigação dos riscos identificados para mitigar os riscos identificados, considerando os parâmetros estabelecidos na avaliação interna de riscos;

5. CAPÍTULO IV - PROCESSO DE IDENTIFICAÇÃO DOS CLIENTES

5.1 Alteração do artigo 11 caput ou alteração dos incisos I, II e III



O documento sobre ABR (Guidance for a Risk-Based approach – The Banking Sector) e as Recomendações do GAFI (International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations), ambos publicados pelo GAFI, estabelecem a possibilidade de as instituições aplicarem processos de devida diligência padrão (Customer Due Diligence) simplificados (Simplified Due Diligence) e reforçados (Enhanced Due Diligence), porém, não prescrevem na norma prazos de atualização cadastral.

Apesar de os documentos estabelecerem que os processos de devida diligência reforçados devem ocorrer de maneira mais frequente, não há menção a prazos mínimos e máximos de revisão, deixando esse ponto a cargo das instituições e dos processos de ABR adotados por elas, levando em conta seu porte e o resultado de sua avaliação de risco.

Neste sentido, sugerimos, conforme redação abaixo, que a CVM não estabeleça prazos mínimos e máximos para atualização cadastral e permita que as instituições estabeleçam nos seus programas de ABR, com base em suas análises, os prazos de atualização. A referida proposta traria maior flexibilidade para as instituições abarcadas pela norma, que poderiam estabelecer a frequência de revisão como resultado de sua avaliação de risco, em linha com a proposta de ABR estabelecida pelo GAFI. Evitaria, também, eventuais efeitos de sinalização para o cliente com relação à classificação de risco que lhe foi atribuída, em decorrência da previsão na norma dos prazos aplicáveis a cada situação de risco.

Desta forma, sugerimos alterar o caput do art. 11 para:

*“Art. 11. As pessoas mencionadas nos incisos I, II e IV do art. 2º desta Instrução que tenham relacionamento direto com o cliente devem identificá-los, manter os seus cadastros atualizados de acordo com o conteúdo indicado nos Anexos 11-A e 11-B e **manter atualizados os dados cadastrais atualizados de acordo com a abordagem baseada em risco adotada nos termos do artigo 7º, devendo auferir anualmente, com***



base em testes de verificação, a consistência de seus cadastros. com da seguinte forma:

Caso a CVM não concorde com a sugestão acima, alternativamente, propomos criar um parágrafo no art. 11 que estabeleça o prazo máximo de 60 (sessenta) meses de atualização para as instituições. Esta proposta também teria a vantagem de mitigar, em alguma medida, efeitos de sinalização para o cliente da classificação de risco que lhe foi atribuída pela instituição.

Segue sugestão:

“§ [...] O prazo para atualizar os dados cadastrais mencionado no caput não pode ser superior a 60 (sessenta) meses.”

Ainda como alternativa, caso a CVM não concorde com as hipóteses acima, sugerimos alterar o prazo de atualização cadastral previsto no inciso I do art. 11, de 12 (doze) para 24 (vinte e quatro) meses, a fim de harmonizar a nova ICVM 301 com a Instrução CVM 539, que menciona em seu art. 8º o prazo de 24 (vinte e quatro) meses para atualização das informações relativas ao perfil de risco de seus clientes.

Conseqüentemente, sugerimos, também, a alteração do prazo para atualização cadastral dos clientes classificados como médio risco de 24 (vinte e quatro) para 36 (trinta e seis) meses, posto que esses clientes possuem menor potencial lesivo tendo por base questões relacionadas a PLDFT. Nesse contexto, a ideia é que o participante empreenda maior tempo na análise e acompanhamento de operações realizadas por clientes classificados como alto risco.

Nessa linha, sugerimos:

“Art. 11. [...]”



I – os clientes ativos classificados como de alto risco, em intervalos não superiores a 24 (vinte e quatro) ~~12 (doze)~~ meses ou a qualquer momento durante esse intervalo, caso ocorra evento que motive a referida atualização;”

II – os clientes ativos classificados como de médio risco em intervalos não superiores a 36 (trinta e seis) ~~24 (vinte e quatro)~~ meses, ou a qualquer momento durante esse intervalo, caso ocorra evento que motive a referida atualização; e

III – [...]

5.2 Alteração no artigo 12 e parágrafo

No tocante ao art. 12, que prevê como obrigatória declaração datada sobre os propósitos e a natureza da relação de negócio com a instituição, ressaltamos que as recomendações do Gafi abrangem “Compreender e, quando apropriado, obter informações a respeito do propósito e da natureza pretendidos da relação de negócios”. Em algumas relações no âmbito de prestação de serviços em mercados de capitais, conforme ilustrado adiante, o propósito parece evidente e a exigência sem ressalvas de obtenção de declaração formal nos parece desnecessariamente onerosa. Em outros casos, ainda que não evidente o propósito, e não haja sua identificação automática, tampouco nos parece que a identificação do propósito seja necessariamente declaratória.

A obtenção dessa informação não deve estar restrita a uma declaração do cliente da maneira que for. Deve-se prever a possibilidade de que essa informação venha da área comercial baseada no relacionamento que tem com o cliente e suas atividades. Há também muitos relacionamentos para os quais o propósito da conta é “padrão”, como um fundo de investimento com conta numa corretora, cujo objetivo da conta será sempre compra e venda de valores mobiliários para aplicação de recursos ou proteção de posição. Buscar declaração do cliente para esses casos é ineficaz e dispendioso. A obtenção de declaração poderia ser uma alternativa para a identificação do



propósito, mas a norma não deveria ser propositiva a ponto de determinar que esta é a única forma de identificação de propósito.

Esclarecemos que não avaliamos ou consideramos na proposta abaixo qual seria, à luz das alterações sugeridas pela ANBIMA, o tratamento mais apropriado para as pessoas mencionadas no inciso II do art. 2º da Instrução, seja em relação aos comitentes, seja em relação a outras situações. Embora tenha nos parecido preliminarmente que a exigência do art. 12 da instrução não deveria alcançar aquelas pessoas, preferimos deixar essa avaliação a critério da CVM, considerando a multiplicidade de situações potencialmente envolvidas.

Nesse sentido, sugerimos as seguintes alterações:

“Art. 12. ~~O cadastro também~~ As pessoas mencionadas nos incisos I e IV que tenham relacionamento direto com o cliente devem buscar a identificação ~~deve conter declaração datada~~ sobre dos propósitos e a natureza da relação de negócio do cliente com a instituição.

Parágrafo único. ~~O disposto neste artigo não se aplica às pessoas mencionadas no inciso II do art. 2º desta Instrução em relação aos comitentes.~~ A identificação a que se refere o caput poderá ser feita por meio da obtenção de declaração, por qualquer meio, do cliente a respeito do propósito e natureza da relação de negócio do cliente com a instituição, ou por qualquer outro modo que a instituição considere apropriado, inclusive avaliações internas da instituição a partir dos dados que lhe estejam disponíveis.

5.3 Alteração do artigo 15

De acordo com o já mencionado neste documento e com as discussões mantidas com a RFB e de modo similar ao que ocorre na Instrução Normativa 1.634/16 da RFB, parece-nos essencial que a exigência de identificação de beneficiário final, que atualmente é disposta de modo bastante



abrangente por meio do art. 17 da minuta em audiência, seja temperada com algumas exceções relevantes para a indústria e usualmente reconhecidas como necessárias.

Neste sentido, e sem prejuízo à generalidade do acima exposto, é particularmente importante que os fundos de investimento regulados pela CVM sejam tratados como beneficiários finais nas interações com os prestadores de serviços e com as contrapartes.

Considerando que todos os prestadores de serviço dos fundos são regulados pela CVM e estão abarcados pela nova ICVM 301, entendemos que o objetivo final será cumprido, não havendo necessidade de um fundo de investimento que recebe aplicações de diversos fundos de outros administradores/gestores solicitar que todos os seus fundos investidores lhe informem toda a estrutura de cotistas para fazer o controle exigido.

É importante ressaltar para esta Autarquia que, caso a regra fique nesse formato, a indústria de fundos sofrerá significativo impacto, visto que os veículos em alguns casos somente existem para que seja preservado, entre os participantes do mercado, o sigilo das informações dos cotistas, considerando, sobretudo aspectos comerciais. A intenção do pleito é preservar as estruturas de investimento sem abdicar do processo de identificação de todos os cotistas dado que cada elo da cadeia de fundos fará a identificação dos cotistas pessoas físicas e pessoas jurídicas.

Assim, as mesmas exceções feitas pela RFB na Instrução Normativa 1.634/16 devem estar também contempladas na nova 301. Esta alteração se dará por meio da introdução de exceções no art. 17, conforme comentado adiante.

Com relação à redação do art. 15, considerando a proposta de deslocamento da definição de beneficiário final para uma nova seção de definições na norma, ele passaria a estipular somente o conceito de “influência significativa”. A fim de evitar efeitos indesejados da definição em outros contextos ou outras normas, e como medida geral de cautela, recomendamos que se estabeleça expressamente que esse conceito tem aplicação somente para os fins desta Instrução. Além disso,



propusemos alguns ajustes de redação para esclarecer: (i) que a participação que caracteriza influência é participação no capital da entidade, o que não estava especificado no texto da minuta, e (ii) que a participação que caracteriza influência pode se verificar de modo direto ou indireto, pois, caso contrário, a utilização de estruturas indiretas poderia eventualmente não ser considerada alcançada pelo conceito, o que poderia enfraquecê-lo substancialmente.

Nesse sentido, sugerimos alterar o art. 15, conforme segue:

~~“Art. 15. Para fins desta Instrução, beneficiário final é a pessoa natural ou grupo de pessoas naturais que efetivamente, direta ou indiretamente, possua, controle, influencie significativamente um cliente pessoa natural, pessoa jurídica ou outra estrutura jurídica em nome do qual uma transação esteja sendo conduzida ou dela se beneficie.~~

~~Parágrafo único – Exclusivamente para os fins desta Instrução, presume-se que há influência significativa, para fins da definição de Beneficiário Final constante nos termos do artigo [...] desta Instrução, quando a pessoa natural possui, direta ou indiretamente, mais de 25% (vinte e cinco por cento) do capital da entidade, nos casos de que tratam os incisos II e III do art. 1º do Anexo 11-A independentemente da utilização de cadastro simplificado de que trata o Anexo 11-B, devendo esta presunção estar associada à política de PLDFT.”~~

5.4 Esclarecimento acerca do artigo 16

Referente ao art. 16, entendemos que a definição abarca qualquer mercado regulamentado onde são negociados valores mobiliários. Contudo, como a expressão “comitente” é usualmente utilizada para operações no mercado organizado de bolsa de valores, gostaríamos de esclarecer se a intenção da CVM é que se aplique a todos os mercados.



5.5 Alteração do caput do artigo 17 e inclusão de parágrafos

No que diz respeito ao art. 17, sugerimos alterar o artigo com o objetivo de prever as exceções permitidas pela Instrução Normativa 1.634/16 da RFB, descrita abaixo.

Conforme acima comentado, caso, a qualquer tempo, a evolução de discussões atualmente mantidas com as autoridades fiscais gere impactos relevantes para o rol de exceções abaixo, a ANBIMA contatará a CVM para discutir a questão.

“Art. 17 As informações cadastrais relativas a clientes classificados nos incisos II e III do art. 1º do Anexo 11-A devem abranger as pessoas naturais autorizadas a representá-las, bem como a cadeia de participação societária, até alcançar a pessoa natural caracterizada como beneficiário final ou qualquer das entidades mencionadas no §1º.”

§1º Excetua-se do disposto no caput no que se refere à obrigação de identificação da pessoa natural caracterizada como beneficiário final:

- I- pessoa jurídica constituída como companhia aberta no Brasil;*
- II- fundos de investimento registrados na CVM;*
- III- instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;*
- IV- seguradoras e entidades abertas e fechadas de previdência; e*
- V- os organismos multilaterais, bancos centrais, entidades governamentais ou ligadas a fundos soberanos.*

§2º A dispensa prevista no §1º também se aplica às entidades equivalentes àquelas previstas nos incisos I, III, IV e V sediadas no exterior, desde que estejam sediadas em países que tenham autoridade local reconhecida pela CVM.



§3º Para fins desta Instrução, considera-se autoridade local reconhecida aquela com a qual a CVM tenha celebrado acordo de cooperação mútua que permita o intercâmbio de informações sobre operações cursadas nos mercados por ela supervisionados, ou que seja signatária do memorando multilateral de entendimentos da Organização Internacional das Comissões de Valores – OICV/IOSCO.

§4º Adicionalmente para as entidades equivalentes àquelas previstas no inciso I do §1º sediadas no exterior, a dispensa somente se aplica se a jurisdição da sede da entidade possuir lei ou regulamentação que exija a divulgação pública e periódica de acionistas relevantes.

§5º A dispensa prevista no §1º não desobriga as pessoas mencionadas no art, 2º das demais regras desta Instrução, permanecendo em vigor todas as demais obrigações de cadastro e monitoramento naquilo que for aplicável.

5.6 Esclarecimento acerca do inciso I do artigo 18

Referente ao art. 18, inciso I, não há definição de *trust* na regulamentação local. Desta forma, gostaríamos de esclarecer qual conceito será adotado pela CVM, visto que há diferentes tipos de *trust* na regulamentação estrangeira (ex. business *trust* na regulamentação americana).

5.7 Alteração do inciso II do artigo 19

Entendemos o item 2.3.3 do edital e o conceito de “diligências devidas” como uma atividade transversal ali descrita, que permeia o art. 19. Não obstante, em que pese o aspecto transversal das diligências devidas referido no referido, a redação de alguns dos incisos do art. 19 parecem repetir exigências de outros capítulos e, da forma como redigidos, parecem fora de contexto na seção III do Capítulo IV.



Alguns incisos (e.g. incisos II e III) ficariam mais adequados no art. 19 se, em lugar de repetir exigências de outros capítulos e seções, indicassem o reflexo que certas exigências constantes dos demais capítulos e seções devem ter para o processo de diligência devida descrito no art. 19. Uma demonstração do problema é a redação do art. 23, I, “c”. Ela parece ser um bom exemplo da perplexidade a que fazemos referência porque a combinação do art. 19, II com essa disposição deixa visível um efeito de circularidade indesejável.

Assim, sugerimos a seguinte alteração:

“II – considerar, sempre que necessário, na avaliação interna acerca dos riscos de cada cliente, o resultado do monitoramento das ~~monitorar as~~ operações por ele realizadas;” ~~por seus clientes;~~

5.8 Alteração do inciso II do artigo 19

O ajuste abaixo está relacionado ao comentário geral descrito no item acima com relação à necessidade de ajustes de redação no art. 19 para evitar certas redundâncias, circularidades com outras disposições à norma e perplexidades na interpretação.

Segue alteração para o inciso III:

“III – considerar, sempre que necessário, na avaliação interna acerca dos riscos de cada cliente, o resultado das ~~adotar as~~ diligências devidas para a identificação do beneficiário final;”

5.9 Alteração do inciso V do artigo 19

Com relação à redação do inciso V do art. 19, vislumbramos duas questões:



A primeira é que, em linha com o comentário do art. 7º, §2º, esta disposição pode ser interpretada de um modo prejudicial à avaliação baseada em risco. Caso a instituição realize uma classificação baseada em risco, e se, do ponto de vista da classificação do cliente (art. 7º, II), leva-se em consideração se o cliente está no rol do §2º do art. 7º, a especial atenção na relação de negócio deveria considerar o resultado final da classificação feita na avaliação baseada em risco, e não o fato de o cliente estar no rol previsto no §2º do art. 7º.

Desconsiderar este aspecto significaria, em certa medida, igualar o tratamento de todos os clientes *private*, fundos exclusivos e demais categorias mencionadas no §2º do art. 7º (eventualmente presumindo que todos serão alto risco, ou equiparados a alto risco), quando o risco de cada cliente nessa categoria pode variar significativamente. Esta abordagem não favorece a abordagem baseada em risco.

Ilustra o argumento a dificuldade de diferenciação, em termos práticos, entre as exigências dos incisos V e X do art. 19 na minuta em audiência. Sob o texto da minuta em audiência, o destinatário da norma terá dificuldade de determinar qual a diferença entre “dedicar especial atenção à relação de negócio mantida com os clientes ativos qualificados no inciso V do art. 19” e “supervisionar de maneira mais rigorosa os clientes classificados como alto risco, aplicando medidas reforçadas quando necessário”, nos termos do inciso X do art. 19.

A segunda questão está relacionada à ambiguidade do termo “especial atenção” em sua utilização no art. 7º, §2º, que motivou sugestão de alteração na redação daquele parágrafo, conforme comentário anterior acima.

Tendo em vista estes aspectos, nossa sugestão de redação para este inciso é:



“V – considerar, dentro do processo de avaliação interna de riscos, ao longo de toda a ~~dedicar especial atenção à~~ relação de negócio mantida com os clientes ativos qualificados no art. 7º, § 2º, o tipo de cliente e sua natureza;”

5.10 Alteração do inciso VI do artigo 19

Em linha com as sugestões apresentados para o art. 7º, §2º e art. 19, V, sugerimos não utilizar o termo “especial atenção” neste inciso. Adicionalmente, consideramos que o termo “ativos” para a palavra “clientes” não parece fazer sentido no contexto das propostas de início de relacionamento, cabendo, portanto, pedido adicional de exclusão:

“VI – ~~dedicar especial atenção~~ dar tratamento específico, dentro do processo de avaliação interna de riscos, às propostas de início de relacionamento com os clientes ~~ativos~~ qualificados no art. 7º, § 2º;”

5.11 Alteração do inciso VIII do artigo 19

O ajuste de redação abaixo busca reconhecer que a identificação da origem de recursos não representa uma identificação de origem e destino de todo recurso movimentado, mas sim uma verificação mais geral de compatibilidade, reservando-se verificações mais aprofundadas e específicas para situações de maior risco, em linha com a abordagem baseada em risco.

Segue sugestão:

“VIII – envidar esforços para identificar a origem dos recursos envolvidos nas transações dos clientes ativos diretos, ressalvado que diligências mais específicas são reservadas a situações identificadas como de alto risco;”



5.12 Alteração do inciso IX do artigo 19

A alteração abaixo tem como objetivo deixar claro na norma a fim de evitar interpretações equivocadas, que o inciso IX do art. 9º trata das situações relacionadas aos arts. 29 a 31.

Segue sugestão:

“IX – identificar possíveis clientes e respectivos beneficiários finais que detenham bens, valores e direitos de posse ou propriedade, relacionados com as situações previstas nos arts. 29 a 31, bem como de todos os demais direitos, reais ou pessoais, de titularidade, direta ou indireta, e que estejam relacionados com as situações previstas nos arts. 29 a 31;”

5.13 Alterações nos artigo 19, §1º, artigo 20 e artigo 24, §3º

Por estarem relacionadas, trataremos das três disposições no mesmo item.

No tocante ao art. 19, §1º, tais disposições despertaram algumas preocupações. Vale explicá-las pormenorizadamente.

Embora a distinção trazida pela norma entre relacionamento direto e indireto tenha sido importante para afastar obrigações cadastrais e obrigações derivadas das obrigações cadastrais daqueles participantes sem relacionamento direto com o cliente, remanescem problemas. Inicialmente, há que se descrever um aspecto de natureza mais prática que é a existência, em algumas circunstâncias, na ausência de esclarecimentos, de dúvidas de prestadores de serviço em identificar qual é exatamente ao seu posicionamento na classificação num determinado contexto (lembrando que um mesmo prestador de serviço, como é o caso dos custodiantes, pode ocupar papéis diferentes em termos de relações diretas ou indiretas com investidores, conforme o contexto em que prestem seus serviços), ou quem ele deveria considerar seu cliente em alguns contextos.

Uma segunda questão, cuja ponderação nos parece crítica, decorre do fato de que as soluções propostas para os prestadores de serviço sem relacionamento direto com o cliente foram aparentemente estabelecidas de um modo uniforme para todos os prestadores, tratando do mesmo modo situações muito heterogêneas. A multiplicidade de situações inviabiliza uma enumeração neste texto (e a ANBIMA se dispõe a prosseguir a discussão, colaborando na identificação destas situações).

Porém, apenas a título de ilustração, vale mencionar que a aplicação da regra em sua literalidade poderia ser interpretada para exigir a mesma diligência de prestadores de serviços completamente diversos como: (i) administradores de fundos que terceirizam a distribuição das cotas, inclusive, mas sem limitação, no caso de distribuição por conta e ordem; (ii) custodiantes do emissor (iii) custodiantes de ADR ou (iv) emissores de BDR. Temos a nítida impressão de que não era esta a intenção da CVM, mas o texto atual da minuta em audiência parece refletir essa situação.

É importante observar que as questões acima descritas não parecem passíveis de resolução pela mera aplicação do princípio da razoabilidade (pela subjetividade que lhe é inerente) ou da ABR. Se esses critérios puderem ajudar na aplicação correta da norma, eles não parecem proporcionar segurança adequada, seja para que os prestadores de serviço identifiquem com convicção e precisão suas obrigações sob a norma, seja para garantia de que a aplicação da norma (pelos seus diversos aplicadores) ocorrerá de modo consistente ao longo do tempo.

Mas talvez o ponto mais importante, que está relacionado aos anteriores, é o fato de que a sistemática proposta para os participantes sem relacionamento direto com o cliente traz mecanismos de aplicação geral cujo cumprimento é bastante oneroso e cujos benefícios parecem, em muitos casos, pouco tangíveis comparativamente aos custos de implementação, especialmente no caso dos incisos I e III do §1º do art. 19 e do §3º do art. 24.

O inciso I do §1º do art. 19 traz uma obrigação que, desvinculada de situações em que o participante sem relacionamento direto tenha, em termos práticos, força para exigir condutas, tende a ser muito

pouca efetiva e pode gerar, conforme o contexto, procedimentos meramente burocráticos de trocas de declarações entre prestadores de serviço sujeitos à supervisão do mesmo órgão regulador, que seriam simultaneamente onerosos, do ponto de vista operacional e comercial, e correriam o risco de (novamente, conforme o contexto) serem até mesmo inócuos do ponto de vista da melhoria de controles.

Em certa medida, a preocupação com a baixa efetividade dos procedimentos conforme o padrão de relacionamento entre o prestador de serviço sem relacionamento com o cliente e o prestador com relacionamento se repete no inciso III, bem como no §3º do art. 24. Nestes dois últimos casos, porém, há o agravante das questões de sigilo bancário e segredo comercial que torna o compartilhamento de informações, quando ele de fato for possível, bastante limitado (apenas com informações genéricas sendo compartilháveis) e provavelmente pouco efetivo para beneficiar de modo relevante o monitoramento e análise das pessoas que não possuem relacionamento com o cliente. Importante não menosprezar na discussão o custo de implementação das medidas exigidas. Neste ponto, também preocupa o fato de a exigência ter sido estabelecida, na literalidade da regra, de modo geral, sem distinção quanto à avaliação de risco realizada pelo prestador de serviço, ou a circunstância de a interação ocorrer entre áreas de controles internos dentro de um mesmo conglomerado, ou fora dele.

Em ambos os casos, fica a impressão de que, contrariamente a uma lógica de ABR, a sistemática proposta não otimizaria os recursos humanos, materiais e de informação das pessoas sujeitas à norma, como deveria se esperar, na linha do que prevê o próprio item 2.1 do edital da audiência. Todas as disposições citadas (incisos I e III do §1º do art. 19 e §3º do art. 24 da minuta em audiência) estabelecem exigências gerais que exigirão adaptações e medidas relevantes e cujos ganhos para fins de reforço de controle e monitoramento não parecem justificar o custo de observância que seria imposto às pessoas sujeitas à instrução.

Com relação ao inciso II, há que se ter cautela na avaliação, e é bastante conhecido o reiterado posicionamento da CVM no sentido de que a ausência de cadastro (ou, em alguns casos, de cadastro

completo) não afasta a aplicação da norma e que mesmo participantes que tenham uma visão mais limitada de determinado cliente, devem, dentro do que lhe for possível e do alcance de sua atuação, monitorá-lo com vistas a realizar o devido reporte, observando aquilo que lhe for cabível. A ANBIMA tem de modo igualmente reiterado, orientado seus participantes a considerar esse aspecto e, nesta audiência, não será diferente.

É importante, porém, sempre ponderar que a aplicação dessas exigências no caso concreto sempre deve levar em consideração alguns aspectos práticos, tais como: (i) a duplicidade de informações, (ii) a ausência ou baixa qualidade de informações disponível a alguns prestadores de serviço conforme as circunstâncias, (iii) a lógica de otimização de custos inerentes ao princípio da abordagem baseada em risco, e a importância de se concentrar recursos materiais e humanos em atividades efetivas para a PLDFT; (iv) a necessidade de preservar um mínimo de segurança dos prestadores de serviços quanto à razoabilidade na aplicação da norma e de suas exigências ao longo do tempo.

Neste sentido, o inciso II se conecta com o art. 23 e com alguns comentários mais gerais da ANBIMA acerca daquele artigo no sentido de: (i) esclarecer que o monitoramento deve ser realizado pelos prestadores de serviço de acordo com a natureza e característica dos serviços por elas prestados, e (ii) reconhecer as peculiaridades das atividades de monitoramento do gestor de fundos de investimento (como regra geral, mais relacionado às operações da carteira dos fundos e, quando necessário, as contrapartes dos fundos nessas operações), em linha com o Guia ANBIMA e o Ofício-Circular CVMSIN 05/15.

Caso seja aceito o pleito da ANBIMA acerca do caput do art. 23, o texto do inciso II deveria comportar temperamento adicional para fazer referência ao fato de que o monitoramento ocorre “de acordo com a natureza e característica dos serviços por elas prestados.”

Considerando o acima exposto, a ANBIMA propõe a seguinte redação:

Art. 19 [...]



“§ 1º As pessoas mencionadas nos incisos I e IV do art. 2º que não possuem relacionamento direto com os investidores devem, conforme a relevância do risco identificado em cada caso, em sua avaliação interna de risco referida na Seção I do Capítulo III, e considerada a política de PLDFT referida na Seção II do mesmo no Capítulo.

I – sempre que tenham, nos termos da regulamentação aplicável, poder de supervisão com relação ~~avaliar, para fins da abordagem baseada em risco, se as pessoas mencionadas nos incisos I e IV do art. 2º que possuem relacionamento direto com os investidores, avaliar se estes~~ conduzem continuamente as diligências adequadas e em conformidade com as normas legais e regulamentares definidas nesta Instrução para identificação de seus clientes e beneficiários finais;

II – monitorar continuamente, conforme cabível de acordo com a natureza e característica dos serviços por elas prestados, as operações realizadas em nome desses investidores, considerando as situações ou hipóteses previstas no art. 23 que não dependam da posse dos dados cadastrais, assim como, quando cabível, adotar as providências previstas nos arts. 24 e 25; e

III – na impossibilidade de concluir análise com base no inciso II, solicitar informações adicionais às pessoas mencionadas nos incisos I e IV que possuem relacionamento direto com os investidores, observados os limites legais eventualmente aplicáveis.

Incidentalmente, parece-nos que o art. 20 deveria ter aplicação limitada às pessoas que tenham relacionamento direto com os clientes na medida em que aborda o início ou prosseguimento dessa relação.

Abaixo sugestão de alteração no art. 20:



Art. 20. As pessoas mencionadas nos incisos I e IV do art. 2º que possuam relacionamento direto com os investidores somente devem iniciar qualquer relação de negócio ou dar prosseguimento a relação já existente com o ~~cliente~~ investidor se observadas as providências estabelecidas neste Capítulo.

Considerando o acima exposto, sugerimos também a seguinte redação para o §3º do art. 24:

Art. 24 [...]

§3º Para fins do cumprimento do presente artigo, as pessoas mencionadas nos incisos I e IV do art. 2º que não possuam relacionamento direto com os investidores devem, conforme a relevância do risco identificado em cada caso, em sua avaliação interna de risco referida na Seção I do Capítulo III, e considerada a política de PLDFT referida na Seção II do mesmo no Capítulo, estabelecer mecanismos de intercâmbio de informações com as áreas de controles internos das instituições que possuam tal relacionamento, observados os limites legais eventualmente aplicáveis.

Adicionalmente, considerando a preocupação manifestada pela CVM, em contatos mantidos durante a audiência pública, de assegurar que a análise de operações para fins de PLDFT considerará informações disponíveis por pessoas sujeitas a nova norma que pertençam a um mesmo conglomerado, sugerimos a inclusão de parágrafos adicionais no art. 24, conforme segue.

A referência a limites legais e regulamentares foi inserida ao final do texto, por medida de cautela, a fim de assegurar que a disposição não seja interpretada de modo que incentive violações de limites jurisdicionais (notadamente em caso de conglomerados multinacionais) ou regras de segregação de atividades.

§4º Adicionalmente, as pessoas mencionadas nos incisos I e IV do art. 2º que pertençam a um mesmo conglomerado, devem estabelecer, na política de PLDFT referida na Seção II do mesmo no Capítulo, mecanismos de intercâmbio de

informações entre suas áreas de controles internos, sempre que necessário para assegurar o cumprimento de suas obrigações previstas neste artigo, considerando a relevância do risco identificado em cada caso, em sua avaliação interna de risco referida na Seção I do Capítulo III, e observados os limites legais e regulamentares eventualmente aplicáveis.

§5 O intercâmbio de informações referido no §4º poderá contemplar, sempre que aplicável e necessário, informações sobre o perfil do cliente detidas por sociedades sujeitas à regulamentação específica que dispõe sobre o dever de verificação da adequação dos produtos, serviços e operações ao perfil do cliente.

6. CAPÍTULO V – MONITORAMENTO, ANÁLISE E COMUNICAÇÃO DAS OPERAÇÕES SUSPEITAS

6.1 Alteração no caput do artigo 23

No tocante ao art. 23, a norma informa que as pessoas abarcadas pela nova ICVM 301 devem monitorar continuamente todas as operações, e observar com especial atenção algumas atipicidades que podem configurar indícios de crimes de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo.

A redação abrangente do referido artigo muito preocupa as pessoas sujeitas à norma. Conforme já mencionado em outros tópicos desse documento, a amplitude de determinados artigos, considerando a natureza e as atividades exercidas por cada um dos agentes, traz insegurança jurídica aos participantes que não conseguem identificar o escopo da norma e o que a CVM espera de cada um. Uma alternativa que pode sanar esta preocupação, combinada com esclarecimentos que esperamos obter desta Autarquia, é alterar o caput do art. 23, conforme segue:

“Art. 23. As pessoas mencionadas no art. 2º devem monitorar continuamente todas as operações, conforme abordagem baseada em risco adotada nos termos do art. 7º e de

acordo com a natureza e característica dos serviços por elas prestados e o princípio da razoabilidade, observando com especial atenção as seguintes atipicidades que podem configurar indícios de crimes de lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo:”

6.2 Alteração da alínea “g”, inciso II, artigo 23

Referente à atividade de monitoramento, a alínea “g”, II, do art. 23, fala em situações relacionadas com operações cursadas no mercado de valores mobiliários realizadas com finalidade de gerar perda ou ganho para as quais falte fundamento econômico ou legal.

O prestador de serviço, em regra, não teria como determinar a finalidade (de gerar perda ou ganho) de uma operação, teria apenas como identificar uma “aparência” de finalidade, e supor esta finalidade.

Desta forma, sugerimos a seguinte alteração:

g) “realizadas com a aparente finalidade de gerar perda ou ganho para as quais falte, objetivamente, fundamento econômico ou legal;”

6.3 Alteração da alínea “h”, inciso II do artigo 23

No que diz respeito à alínea “h”, II, do art. 23, a redação gera perplexidades, como a aparente indicação (provavelmente não intencional) de que toda transferência de valores mobiliários fora do ambiente de mercado organizado é uma transferência sem motivação aparente. Esta indicação seria descabida, inclusive pelo fato de que operações com valores mobiliários não admitidos à negociação em mercado organizado são realizadas necessariamente fora do mercado organizado, inclusive transferências privadas de valores mobiliários (que, conforme as circunstâncias podem inclusive ultrapassar a competência da CVM) e nem por isso deixam de ter, em muitos casos, motivações aparentes, claras e lícitas.



Neste sentido, sugerimos alterar a redação para:

h) transferências privadas de recursos e de valores mobiliários como as abaixo relacionadas, quando realizadas sem motivação aparente, tais como:

- 1. em contas gráficas de intermediários;*
- 2. de titularidade de valores mobiliários sem movimentação financeira; e*
- 3. de valores mobiliários fora do ambiente de mercado organizado;*

7. CAPÍTULO VI - REGISTRO DE TRANSAÇÕES E MANUTENÇÃO DE ARQUIVOS

7.1 Inclusão de artigo ao capítulo VI

Acompanhando a evolução das normas recentemente emitidas pela CVM e os avanços tecnológicos atuais, nos termos dos comentários relacionados ao Anexo 11-A, sugerimos deixar clara na Instrução a possibilidade de manutenção ou conservação dos documentos e informações que a norma exigir em meios físico ou eletrônico.

Desta forma, propomos incluir artigo ao Capítulo VI com a seguinte redação:

“Art. [...] Os documentos e informações que a presente Instrução exigir a manutenção ou conservação podem ser guardados em meios físico ou eletrônico, admitindo-se a substituição de documentos pelas respectivas imagens digitalizadas.”

8. CAPÍTULO VII – AÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS, DIREITOS E VALORES

8.1 Alteração do caput do artigo 29



O art. 29 da minuta em audiência exige que as pessoas mencionadas no art. 2º comuniquem à CVM e ao COAF a existência de bens, valores e direitos de posse ou propriedade, bem como de todos os demais direitos, reais ou pessoais, de titularidade, direta ou indireta, das pessoas físicas ou jurídicas. Contudo, o mercado ficou em dúvida de como proceder com a comunicação, visto que o SISCOAF não prevê o reporte dessa atividade. Desta forma, pedimos à CVM esclarecimentos de como proceder.

Adicionalmente, tendo em vista esclarecimento pela CVM em reunião com a ANBIMA em 30/1/2017, solicitamos que o termo “regulamentação específica” no art. 29 seja substituído por “legislação específica”, conforme segue:

*“Art. 29. As pessoas mencionadas no art. 2º devem comunicar à CVM e ao COAF, nos termos da ~~regulamentação~~ **legislação** específica e do art. 23, III, a existência de bens, valores e direitos de posse ou propriedade, bem como de todos os demais direitos, reais ou pessoais, de titularidade, direta ou indireta, das pessoas físicas ou jurídicas que:”*

8.2 Alteração do inciso III do artigo 29

Em relação ao disposto no inciso III do art. 29, acreditamos que tenha ocorrido um erro formal no texto da norma, visto que pessoas físicas ou jurídicas (trecho final do art. 29, caput) não são "objeto de sentenças", mas sim, pessoas condenadas por força de sentença judicial.

Nesse sentido, sugerimos alterar a redação para:

*"III- sejam ~~objeto de sentenças condenatórias~~ **condenadas em decisões judiciais transitadas em julgado em processos relacionados** ~~relacionadas~~ à prática de atos terroristas e demais previsões legais."*



Adicionalmente, gostaríamos de esclarecer com a CVM: (i) se cabe comunicação, ainda que a decisão não tenha transitado em julgado; e (ii) considerando que tais sentenças não são públicas, nos termos do parágrafo único, art. 4º da Lei nº 13.170/15, como a CVM espera que as pessoas abrangidas pela norma façam o monitoramento.

8.3 Alteração do caput do artigo 30

Em relação ao art. 30, acreditamos que a intenção dessa Autarquia não seja dirigida ao bloqueio de ativos de clientes em quaisquer hipóteses, tal como se extrai da leitura literal do texto, mas sim das pessoas físicas e jurídicas que tiverem seus ativos bloqueados por sujeição a uma das causas dispostas no art. 29. Caso seja esta a intenção, sugerimos modificar o texto de forma a restringi-lo aos bloqueios oriundos dos casos previstos no art. 29. Tal sugestão tem como objetivo evitar que haja comunicação às pessoas relacionadas nos incisos do art. 30 de bloqueio de ativos de clientes em quaisquer situações, tais como, bloqueio de ações por força de ação de alimentos ou processo trabalhista.

Sugerimos, também, a exclusão do trecho que pede comunicação no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, visto que muitas decisões de bloqueio correm em segredo de justiça e apenas a autoridade que emitiu a ordem deve ser informada de tal ato.

Adicionalmente, conforme dito acima, tendo em vista esclarecimento pela CVM em reunião com a ANBIMA em 30/1/2017, solicitamos que o termo “regulamentação específica” no art. 30 seja substituído por “legislação específica”.

Nesse sentido, segue sugestão de ajuste:

“Art. 30. As pessoas mencionadas nos incisos I, II e IV do art. 2º devem proceder ao bloqueio imediato dos bens, valores e direitos identificados após o recebimento de



ordem judicial, nos termos do disposto em ~~regulamentação~~ legislação específica e do art. 23, III, e comunicar a efetivação do bloqueio em até 24 (vinte e quatro) horas:

8.4 Alteração do inciso III do artigo 30

Referente ao inciso III do art. 30, fazemos apenas ajuste de forma, visto que a comunicação não é ao "juiz" (pessoa), mas ao "juízo" (órgão judicante).

"III – ao ~~juiz~~ juízo que determinou a medida;"

8.5 Sugestão de alteração no artigo 31

No tocante ao art. 31, temos dúvidas em relação ao que a CVM espera dos prestadores abarcados pela norma, pois o bloqueio de novos bens de pessoas que receberam ordem de bloqueio anteriores (de outros ativos ou similares) deve ser realizado a partir de ordem de juízo competente.

Outro ponto de atenção é a parte final do artigo que menciona "proposta de qualquer operação com estes". A previsão de comunicação no caso de qualquer tentativa de negociação de ativos bloqueados é de difícil implementação e muito custosa, tendo em vista a segregação de atividades entre as áreas comerciais e de controles internos das instituições. Além disso, os participantes do mercado não teriam autorização legal para bloqueio de novos bens, valores ou direitos sem uma ordem judicial nesse sentido. Qualquer bloqueio de bens, valores ou direitos sem o devido mandado judicial poderia resultar, inclusive, em responsabilidade civil para os participantes do mercado.

Ademais, em conversa com a CVM no dia 30/1/2017, não nos pareceu que seja a intenção da Autarquia exigir "nova comunicação" no surgimento de qualquer bem, valor ou direito no caso de surgimento de juros e quaisquer outros frutos civis e rendimentos decorrentes dos bens, valores e



direitos bloqueados, objeto da comunicação original. A despeito da aceitação pela CVM do nosso pedido de alteração abaixo, pedimos que este esclarecimento seja feito.

Abaixo sugestão de alteração:

“Art. 31. A indisponibilidade de bens, valores e direitos bloqueados nos termos do art. 30 é válida até o levantamento judicial e deve ser observada inclusive para fins de início e prosseguimento de qualquer relação de negócio mantida pelas pessoas obrigadas a que se referem os incisos I, II e IV do art. 2º ~~gerando o bloqueio e a comunicação imediatos no surgimento de qualquer bem, valor ou direito ou na proposta de qualquer operação com estes.~~”

9. CAPÍTULO VIII – DISPOSIÇÕES FINAIS

9.1 Artigo 34

Considerando a experiência recente com outras normas em que o volume considerável de dúvidas surgiu após a publicação, sugerimos que, além dos prazos para divulgação do cronograma e o prazo de adaptação, que haja um período de *vacatio legis* e que a norma entre em vigor entre 90 (noventa) e 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação, a fim de que o mercado possa absorver a norma e esclarecer eventuais dúvidas antes da divulgação do cronograma de adaptação. Tal pedido se espelha em outras normas relevantes da CVM em que a entrada em vigor ocorreu depois da data da publicação, 6 (seis) a 9 (nove) meses, tais como as Instruções CVM 505, 541, 542, 543, 555 e 558).

Importante, também, discutirmos com esta Autarquia como será tratado o legado, que não deveria ser impactado antes do final do prazo de adaptação. Na hipótese de a CVM não aceitar os pedidos da ANBIMA referentes aos prazos de atualização cadastral feitos neste documento e a norma permanecer prescritiva a esse respeito, será necessário esclarecermos como se dará a regra de transição para a contagem de prazos nesta situação.



Outro ponto que costuma gerar dúvidas durante os prazos de adaptação de normas é o fato de que a Instrução anterior já está revogada e a atual, embora vigente, ainda tem sua “eficácia limitada” durante a fluência do prazo de adaptação, o que, por vezes, leva a dificuldades de interpretação com relação às condutas exigidas durante o prazo de adaptação. Neste sentido, os cronogramas de interpretação podem ser mitigadores para evitar dúvidas de interpretação sobre aspectos práticos e esta é uma razão adicional pela qual a ANBIMA se coloca à disposição da CVM para discutir o cronograma de implementação antes do início do prazo de vigência, a fim de evitar que a imposição de prazos intermediários de adaptação, como ocorreu em outras normas, gerem dificuldades operacionais para os participantes do mercado.

10. ANEXO 7-III

No que diz respeito ao art. 1º, I do Anexo 7-III, o termo “relacionamento próximo” é vago, de modo que nos parece recomendável a elaboração de pleito de esclarecimento, sob a regulação da CVM, a exemplo do que faz a Carta-Circular 3.430 do BCB, no âmbito da regulação desta Autarquia e merece interpretação.

O item 7 da Carta-Circular 3.430 relaciona, ainda que de modo exemplificativo, as seguintes situações que caracterizam relacionamento próximo e acarretam o enquadramento de cliente permanente como pessoa politicamente exposta: “I - constituição de pessoa politicamente exposta como procurador ou preposto; II - controle, direto ou indireto, por pessoa politicamente exposta, no caso de cliente pessoa jurídica; e III - movimentação habitual de recursos financeiros de ou para pessoa politicamente exposta cliente da instituição, não justificada por eventos econômicos, como a aquisição de bens ou a prestação de serviços.”

Desta forma, pedimos à CVM que esclareça seu entendimento acerca do referido tema.



11. ANEXO 11-A

11.1 Cadastro de Clientes

No que diz respeito ao cadastro de clientes, não restam dúvidas de que se trata de elemento significativo para fins de PLDFT, sendo o dossiê do cliente um importante suporte e subsídio nas análises de operações pelos participantes que tenham efetivamente relacionamento direto com os clientes.

A ABR no processo de abertura de relacionamento, conforme entendimento já desenvolvido em outras jurisdições, pressupõe reconhecer que esse processo se divide em algumas etapas distintas¹¹. Nas etapas iniciais de verificação e identificação, as instituições demandam de seus clientes informações e documentos que objetivam verificar a verdadeira identificação do cliente e efetuar a classificação de riscos. Nas etapas seguintes, de diligências sobre riscos, conforme a classificação de riscos são demandadas informações adicionais, que variam conforme o tipo do cliente e do produto em questão.

O nível de informação requerido deveria variar para cada cliente tendo em conta sua natureza (por exemplo, se é pessoa física ou jurídica, setor público ou privado, doméstico ou estrangeiro, instituição financeira ou não, ou se é conta trazida por intermediário ou de um fundo de investimento). Em termos práticos, as instituições podem estabelecer a classificação de risco baseada em informações como, por exemplo, ramo de atividade do cliente, país de origem, estruturas offshore, existência de pessoa politicamente exposta etc. Essa classificação determinaria o nível de atenção que esse cliente deveria receber por parte da instituição, assim como as informações cadastrais específicas que devem ser solicitadas desse cliente (se mais detalhada ou

11 O FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network), na norma Customer Due Diligence Requirements for Financial Institutions, estabelece os quatro elementos principais do processo de diligência adequada que devem ser requerimentos explícitos nos requerimentos de PLD: (i) identificação e verificação do cliente; (ii) identificação e verificação do beneficiário/beneficiário final; (iii) entendimento da natureza e do propósito da relação visando ao desenvolvimento do perfil do cliente; e (iv) monitoramento contínuo das transações e, com base no risco, manutenção e atualização das informações.



mais simplificada) e com qual processo e frequência será feita a atualização ou renovação cadastral (se por eventos, se por prazos mais curtos ou mais longos, de forma ativa ou passiva etc.).

Cabe destacar, ainda, que a avaliação de risco poderá ser alterada a qualquer tempo, ou periodicamente, em função dos tipos de operação que esse cliente realizar, dentre as quais podemos mencionar: operações frequentes de câmbio pronto; antecipação de pagamentos; concentrações de pagamentos de recebíveis, entre outros.

O mercado financeiro brasileiro sempre trabalhou com ficha cadastral individualizada por cliente. Entretanto, dependendo do tipo do cliente (e dependendo do risco que representa), a obtenção de uma assinatura de ficha cadastral pode não ser tão relevante para fins da política “Conheça seu Cliente” e gerenciamento de riscos de LDFT. Acreditamos que existam formas alternativas para cadastrar o cliente sem que as informações deixem de ser atestadas. Este ponto, aliás, adquire especial relevância, e em nível até mais abrangente, no cenário atual, no qual se antevê intensa inovação tecnológica em serviços financeiros e correlatos, a fim de que não se crie vantagens competitivas indevidas para *players* não regulados.

O FinCEN¹² determina que as corretoras e os fundos de investimento, no processo de identificação, colem, no mínimo, as seguintes informações: nome, data de nascimento (pessoa natural), endereço, número de identificação, preferencialmente o número de registro com as autoridades da receita (“taxpayer identification number”). Com base nas informações recebidas no procedimento de identificação do cliente, deve-se proceder à verificação do cliente, que pode ser documental ou não, tais como o uso de bases de dados públicas e privadas. Adicionalmente, pessoas jurídicas devem obter informações sobre as pessoas naturais com poderes, controle ou autoridade sobre a conta.

12 Financial Crimes Enforcement Network



Conforme o Manual de Supervisão de PLD do FFIEC¹³, usado pelo US Federal Reserve System (“US FED”), as informações mínimas para início de um relacionamento são: nome, data de nascimento, endereço e número de identificação. Baseado no risco avaliado para o cliente, a instituição pode requisitar informações adicionais, dependendo do tipo do cliente e do produto em questão. Para os clientes que são categorizados como de risco alto, os processos de diligência devem ser mais profundos, demandando a análise das seguintes informações: propósito da conta, origem dos recursos e do patrimônio, sócios, beneficiários finais, pessoas autorizadas, ocupação ou tipo de atividade, balanços financeiros, referências bancárias, entendimento dos produtos principais esperados que o cliente visa negociar, descrição das operações de negócios do cliente, volumes antecipados, listas de fornecedores, entre outros.

Na implementação da ABR para os procedimentos de abertura e manutenção de relacionamentos, o FATF reconhece que deve haver padrão mínimo de diligência a ser aplicado a todos os tipos de clientes. Entretanto, esse nível mínimo pode ser reduzido, segundo o FATF, para clientes que apresentam cenários reconhecidamente como de baixo risco, tais como empresas listadas, instituições financeiras regulamentadas sob regimes em jurisdições aderentes às recomendações do FATF, pessoas naturais cujos recursos são oriundos de salários, pensões, benefícios sociais de fontes identificadas e apropriadas e cujas transações são compatíveis com os fundos. Em contrapartida, as diligências devem ser aprofundadas para os clientes que apresentam níveis elevados de riscos, devendo-se buscar informações sobre tipo de atividade do negócio, estrutura societária, volumes e tipos de transações, incluindo transações com jurisdições que apresentam alto risco.

Cabe mencionar, também, que a utilização de informações publicamente disponíveis ou de bases de dados eletrônicas comerciais exclusivamente para confirmação das informações cadastrais dos clientes, além de ou em substituição à apresentação de documentos, tem representado ganhos de eficiência e qualidade para garantir a veracidade dessas informações, aumentando a qualidade e a segurança do mercado.

13 Federal Financial Institutions Examination Council – Bank Secrecy Act/AML Examination Manual



Importante ressaltar que estamos certos de que a abordagem de procedimentos cadastrais baseada em riscos seria uma evolução significativa para todo o mercado. Evolução essa que estaria acompanhando a regulamentação atual, a qual já reconhece a possibilidade de utilização de informações cadastrais simplificadas em situações que envolvem menor risco de LDFT, podendo ser citados como exemplos desse entendimento a normatização de informações para abertura de conta salário, tratada na Resolução 3.402, e o tratamento do cliente eventual previsto na Carta-Circular 3.461 do BCB.

Nesse sentido, estamos sugerindo alterações abaixo com objetivo de separar as exigências por clientes e permitir o uso de mecanismos digitais para captura, confirmação e atualização de informações cadastrais.

11.2 Alteração no artigo 1º, inciso I, alínea “o”, inciso II, alínea “k” e inciso III alínea “d” do Anexo 11-A

Em relação aos incisos I, II e III, alíneas “o”, “k” e “d”, que tratam de informações sobre o perfil do cliente, não nos parece viável a aplicação dessa disposição a prestadores de serviço que não estejam obrigados a cumprir a ICVM 539. O rol de prestadores de serviços sujeito à ICVM 301 é muito mais amplo do que o rol de prestadores de serviços sujeitos à ICVM 539. Da maneira como está, alguém poderia ter a impressão de que a CVM pretende estender a aplicação da ICVM 539 além dos intermediários e consultores, o que não parece razoável sequer supor.

Indo além, e considerando um ponto potencialmente mais relevante e estrutural, há que se considerar que, da perspectiva de PLDFT, embora seja relevante a avaliação da compatibilidade com o padrão/perfil de negócios do cliente (ainda que o grau de risco geralmente assumido possa ser considerado nesse contexto), não parece necessária uma conexão direta e geral com o nível de informações, muito mais sofisticado, da regulamentação de *suitability*. Eventuais correlações entre os temas podem ter utilidade em circunstâncias específicas, mas não deveria ser entendida como



uma prescrição geral. Os propósitos da regulamentação de *suitability* e PLDFT são muito distintos e evidentemente nem todo desenquadramento de *suitability* é indicativo necessariamente de ocorrência relevante para fins de PLDFT. Vincular informações cadastrais ao *suitability* sob a ICVM 539 sem maiores qualificações poderia gerar interpretações equivocadas que trariam para a norma um padrão muito mais elevado do que o razoável, sendo essa vinculação, nesses moldes, não encontrada em outras jurisdições.

Nesse sentido, sugerimos a exclusão das alíneas, conforme abaixo no item 11.3. Não obstante, considerando preocupação manifestada pela CVM em discussões durante a audiência pública, de que não se prescindia das informações sobre *suitability*, quando existentes (no caso de prestadores de serviço sujeitos à Instrução CVM 539), em circunstâncias em que tais informações sejam inequivocamente úteis para a análise do art. 24, inserimos sugestão de inclusão de parágrafos adicionais naquele artigo, conforme explicação acima.

11.3 Alterações no artigo 1º, Incisos I, II e III do Anexo 11-A

Conforme mencionado neste documento, é importante considerar a ABR no processo de abertura de relacionamento, conforme entendimento já desenvolvido em outras jurisdições. O nível de informação requerido deveria estar atrelado ao cliente e sua natureza.

Entendemos que existem alguns conceitos que deveriam se aplicar a todos os clientes e tratamentos diferenciados de acordo com o tipo de risco e operação. Nas sugestões inseridas no Anexo 11-A tentamos atualizar conceitos que evoluíram na atual era digital que vivemos e são exemplos disto a troca da exigência de assinatura pelo conceito de “concordância do cliente”, evitando que os destinatários do normativo não possam coletar a expressão de vontade do cliente por outros meios eletrônicos atualmente disponíveis que, em muitos casos, revestem-se de segurança maior que a assinatura física.



Outro conceito inserido que reflete este tipo de atualização digital da norma é a possibilidade de utilização de fontes públicas e privadas de informação para a coleta, confirmação e atualização de informações cadastrais, permitindo, desde que utilizando sistemas eletrônicos eficientes, uma identificação mais precisa do cliente e a captura, mais eficiente e até preventiva, de falsidades documentais e “roubos” de identidades, comuns hoje em alguns segmentos de nossa sociedade. A cópia física dos documentos, ainda que autenticada por cartórios, deixou de ser segurança para a correta identificação do cliente, podendo ser até um elemento de informação, mas definitivamente não é o elemento essencial para a atual sociedade da informação.

Adicionalmente, tentou-se refletir regra que exija que o sistema eletrônico de cadastro que utilize bases públicas ou privadas de informação possua características específicas, bem como existam políticas adicionais escritas sobre o tratamento das informações neste sistema. Entendemos que as características listadas refletem bem as decisões já proferidas pelo Colegiado desta D. Autarquia acerca dos cadastros alternativos aceitos no âmbito da ICVM 301. Com a redação proposta adiante para o art. 1º, §3º, do Anexo 11-A, a utilização de sistemas eletrônicos de cadastro dependerão da observância de padrões mínimos ali exigidos, em linha inclusive com a redação atualmente vigente da Instrução CVM 505 sobre o tema (art. 5º, §§1º e 2º), sem a necessidade de pedido de autorização prévia da CVM, o que traria mais agilidade e eficiência aos procedimentos de cadastro por meios eletrônicos.

Ainda sobre o conteúdo do Anexo 11-A, consideramos que dependendo do tipo do cliente (e dependendo do risco que representa), a obtenção de uma assinatura de ficha cadastral pelos prestadores de serviço pode não ser tão relevante para fins da política “Conheça seu Cliente” e gerenciamento de riscos de LDFT. Acreditamos que existam formas alternativas para cadastrar o cliente sem que as informações deixem de ser atestadas.

Conforme o Manual de Supervisão de PLD do FFIEC, usado pelo US Federal Reserve System (“US FED”), as informações mínimas para início de um relacionamento são: nome, data de nascimento, endereço e número de identificação. Na implementação da ABR para os procedimentos de abertura



e manutenção de relacionamentos, o FATF reconhece que deve haver padrão mínimo de diligência a ser aplicado a todos os tipos de clientes. Entretanto, esse nível mínimo pode ser reduzido, segundo o FATF, para clientes que apresentam cenários reconhecidamente como de baixo risco, tais como empresas listadas e instituições financeiras.

No caso de fundos de investimento, por exemplo, uma única ficha cadastral do administrador ou do gestor, válida para os fundos sob sua responsabilidade abarcados pelo documento, ou ainda, para os prestadores de serviço que se valham de tal mecanismo, uma adesão às cláusulas e condições contratuais, tornadas disponíveis pelo prestador por meios adequados, inclusive eletrônicos, poderiam ser suficientes no que diz respeito ao cadastro dos fundos de investimento representados por tal administrador/gestor.

Cabe mencionar, também, conforme já referido acima, que a utilização de informações publicamente disponíveis ou de bases de dados eletrônicas comerciais para confirmação das informações cadastrais dos clientes, além de ou em substituição à apresentação de documentos, tem representado ganhos de eficiência e qualidade para garantir a veracidade dessas informações, aumentando a qualidade e a segurança do mercado.

Nesse sentido, sugerimos a inserção dos incisos IV e V ao art. 1º, Anexo 11-A, que dispõem sobre os requisitos específicos de cadastro aplicáveis aos fundos de investimento e às empresas listadas em bolsa e instituições financeiras e demais autorizadas a funcionar pelo BCB.

Por fim, considerando ainda a intenção de otimizar e tornar mais eficiente as informações cadastrais obtidas, fizemos proposta de exclusão de informações sobre os procuradores eventualmente constituídos, devendo tais informações serem armazenadas pelas entidades em seus sistemas, ainda que não constem da Ficha Cadastral dos clientes. Considerando que a constituição de mandatários é prerrogativa constante da legislação vigente, exigir que a lista de procuradores conste da Ficha Cadastral torna o processo de representação moroso e burocrático, uma vez que, de acordo com a redação atual, para a inclusão/exclusão de procuradores, poderia ser eventualmente exigida a



atualização da ficha cadastral quando, na realidade, a constituição de mandatários muitas vezes se dá exatamente pela distância física ou impossibilidade de coleta de assinatura ou concordância do cliente.

Pelos motivos expostos, sugerimos que as informações de identificação de procuradores/representantes dos clientes e seus respectivos poderes sejam devidamente armazenadas pelas entidades, sem a necessidade de constarem de fichas cadastrais, podendo ser alteradas pelos clientes por meio da apresentação de atas de assembleia de eleição de diretoria, procurações ou outros instrumentos devidamente constituídos.

As alterações abaixo refletem os itens comentados, além de ajustes pontuais de redação, assim como a racionalização de alguns outros itens do anexo com o objetivo de tornar o normativo adequado às preocupações de PLDFT, mas menos onerosos aos participantes.

São exemplos deste movimento: (i) remoção do item de *suitability* do cadastro (readequação como informação importante para a análise de operações prevista no art. 24); e (ii) simplificação do cadastro de fundos de investimento que possuam administrador fiduciário do mesmo conglomerado econômico.

Art. 1º O cadastro de clientes deve ter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

l – se pessoa natural:

(a) à (n) [...]

~~*o) informações sobre o perfil do cliente, conforme regulamentação específica que dispõe sobre dever de verificação da adequação dos produtos, serviços e operações ao perfil do cliente;*~~

p) [...]

~~*q) se o cliente autoriza ou não a transmissão de ordens por procurador;*~~

~~*r) indicação de se há procuradores ou não;*~~



~~s) qualificação dos procuradores e descrição de seus poderes, se houver;~~

t) [...]

u) ~~assinatura~~ concordância do cliente;

(v) e (w) [...]

II – se pessoa jurídica:

(a) à (c) [...]

~~d) nomes dos procuradores;~~

(e) à (j) [...]

~~k) informações sobre o perfil do cliente, conforme regulamentação específica que dispõe sobre dever de verificação da adequação dos produtos, serviços e operações ao perfil do cliente;~~

(l) à (m)

~~n) se o cliente autoriza ou não a transmissão de ordens por representante ou procurador;~~

~~o) qualificação dos representantes ou procuradores e descrição de seus poderes;~~

p) [...]

q) ~~assinatura~~ concordância do cliente;

(r) à (s) [...]

III – nas demais hipóteses:

(a) à (d) [...]

~~d) informações sobre perfil do cliente;~~

(e) à (f) [...]

g) ~~assinatura~~ concordância do cliente.

IV – fundos de investimento registrados na Comissão de Valores mobiliários:

a) a denominação;



- b) inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;*
- c) identificação completa do seu administrador fiduciário e/ou do seu gestor nos termos do inciso II deste artigo, conforme aplicável;*
- d) datas das atualizações do cadastro.*

V – se pessoa jurídica listada em bolsa, instituição financeira ou demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil:

- a) denominação ou razão social;*
- b) nomes e CPF/MF de seus administradores;*
- c) número de CNPJ;*
- d) endereço completo (logradouro, complemento, bairro, cidade, unidade da federação e CEP);*
- e) número de telefone;*
- f) endereço eletrônico para correspondência;*
- g) datas das atualizações do cadastro; e*
- h) concordância do cliente com as informações.*

§§ 1º e 2º [...]

§ 3º O cadastro de clientes pode ser efetuado e mantido em sistema eletrônico, desde que possibilite o acesso imediato da entidade aos dados cadastrais e utilize tecnologia capaz de cumprir integralmente com o disposto na presente Instrução e nas normas específicas a respeito de cadastro de clientes.

§4º Caso a entidade não consiga cumprir integralmente o disposto no §3º acima e deseje utilizar sistemas eletrônicos de cadastro, deverá requerer a autorização prevista no art. 13 da presente Instrução.



§5º As informações exigidas neste artigo podem ser obtidas, confirmada ou atualizadas pela instituição por meio de uso de sistemas eletrônicos que utilizem bases públicas ou privadas de informação, desde que:

I – a instituição tenha políticas escritas que determinem quais informações serão obtidas ou confirmadas por meio de bases públicas e privadas e que existam processos definidos para o tratamento das inconsistências apontadas pelo sistema eletrônico responsável pela obtenção ou confirmação das informações;

II – o sistema eletrônico seja passível de verificação e auditoria, sendo obrigatória auditoria bianual para atestar a integridade e efetividade do sistema para os fins desta regra.

§ 6º As informações relativas aos fundos de investimento exigidas nos itens (a) e (b), do inciso IV deste artigo podem ser obtidas e atualizadas diretamente no site da Comissão de Valores Mobiliários, sem necessidade de autorização ou aprovação do administrador fiduciário ou do gestor do fundo de investimento.

§7º Nas hipóteses de investimento realizado por fundos de investimento em cotas de fundos de investimento, a obrigação da coleta prévia e formal das informações cadastrais está dispensada se o administrador fiduciário do fundo investidor e do fundo investido pertencerem ao mesmo conglomerado econômico e mantenham sistema eletrônico que permita o acesso, a qualquer tempo, das informações cadastrais exigidas pela regulamentação.

§8º A dispensa prevista no §7º não desobriga o administrador fiduciário e nem o distribuidor de cotas das demais obrigações previstas nesta Instrução.



11.4 Alteração no artigo 2º do Anexo 11-A

Originalmente e até a edição das Instruções CVM 505 e 506, as regras gerais vigentes de cadastro editadas pela CVM não previam a necessidade de constar do cadastro as declarações atualmente previstas no Anexo 11-A, art. 2º. No antigo arcabouço regulatório, as declarações do art. 2º do Anexo 11-A estavam previstas na Instrução CVM 387 e tinham aplicação restrita ao cadastro de clientes que fossem realizar operações com valores mobiliários em bolsa de valores ou bolsa de mercadorias e futuros.

No atual cenário regulatório, a exigência das declarações se aplica não somente às operações em bolsa de valores e de mercadorias e futuros, mas também a todas as operações realizadas com valores mobiliários (inclusive fora de mercado organizado) consideradas o rol de pessoas sujeitas à nova ICVM 301.

Neste sentido, cabe fazer algumas observações mais específicas sobre algumas dificuldades práticas que tem sido observadas com relação a essas declarações a partir da extensão de sua abrangência promovida por ocasião da edição das Instruções CVM 505 e 506.

No que se refere ao art. 2º, que menciona que do cadastro deve constar declaração, datada e assinada pelo cliente, chamamos atenção, especificamente, para os incisos V e VI, que solicitam, respectivamente, que da declaração conste (i) que as ordens devem ser transmitidas por escrito, por sistemas eletrônicos de conexões automatizadas ou telefone e outros sistemas de transmissão de voz, e (ii) que o cliente autoriza os intermediários, caso existam débitos pendentes em seu nome, a liquidar os contratos, direitos e ativos adquiridos por sua conta e ordem, bem como a executar bens e direitos dados em garantia de suas operações ou que estejam em poder do intermediário, aplicando o produto da venda no pagamento dos débitos pendentes, independentemente de notificação judicial ou extrajudicial.



O inciso V deveria, no mínimo, ser limitado para refletir as decisões do Colegiado da CVM em 2013 acerca da Instrução CVM 505 e 506 (PROC. SP2012/0139 e PROC. RJ2013/1139) e as respectivas dispensas sobre a forma de envio de ordens aos intermediários nas situações ali descritas. E a exigência do inciso VI, se utilizada fora do contexto de operações realizadas no mercado de bolsa em que há contraparte central garantidora, gera dificuldades e questionamentos às instituições que as exigem de seus clientes por força da regulamentação.

É importante ter em mente que, no caso de grandes intermediários e bancos, o cumprimento de exigência com tal amplitude, considerando a diversidade de operações que um cliente possa contratar ao longo do tempo, somente seria viável operacionalmente com a utilização de mecanismos de cadastramento padronizados e massificados, o que gera as complexidades acima descritas.

Assim entendemos que estes incisos específicos da regulamentação somente devem se aplicar a intermediação de valores mobiliários no mercado de bolsa, em operações com contraparte central garantidora.

Entendemos que a exigência em contextos mais amplos cria ônus regulatório desproporcional para os intermediários e distribuidores quando da oferta de produtos e serviços que, embora estejam sob a competência regulatória da CVM, não têm relação lógica com o teor das declarações previstas no normativo.

Por fim, com relação à declaração de propósito, aqui não estamos mais tratando de alterações regulatórias e extensões de abrangência promovidas pela Instrução CVM 505, mas sim de exigência introduzida na regulação da CVM por meio da Instrução CVM nº 553/14. Em linha com o pleito acima, sugerimos a exclusão do §1º art. 2º do Anexo 11-A, que repete exigência de declaração de propósito do art. 12 da minuta em audiência. Na medida em que a proposta da ANBIMA de permitir que a identificação de propósito possa ocorrer por outros meios, que não a obtenção de declaração,



o §1º do art. 2º do Anexo, que repetia uma exigência do texto principal da minuta, perde qualquer sentido.

Art. 2º [...]:

~~§ 1º Do cadastro também deve constar declaração firmada e datada pelo cliente ou, se for o caso, por procurador legalmente constituído, sobre os propósitos e a natureza da relação de negócio com a instituição. Para a negociação de cotas de fundo de investimento será ainda obrigatório que conste do cadastro junto ao intermediário, autorização prévia do cliente mediante instrumento próprio, incluindo declaração de ciência de que:~~

- ~~I – recebeu o regulamento e, se for o caso, o prospecto ou lâmina;~~
- ~~II – tomou ciência dos riscos envolvidos e da política de investimento; e~~
- ~~III – tomou ciência da possibilidade de ocorrência de patrimônio líquido negativo, se for o caso, e, neste caso, de sua responsabilidade por consequentes aportes adicionais de recursos.~~

~~§ 2º Para a negociação de cotas de fundo de investimento será ainda obrigatório que conste do cadastro junto ao intermediário, autorização prévia do cliente mediante instrumento próprio, incluindo declaração de ciência de que:~~

- ~~I – recebeu o regulamento e, se for o caso, o prospecto ou lâmina;~~
- ~~II – tomou ciência dos riscos envolvidos e da política de investimento;~~
- ~~III – tomou ciência da possibilidade de ocorrência de patrimônio líquido negativo, se for o caso, e, neste caso, de sua responsabilidade por consequentes aportes adicionais de recursos. O disposto no § 1º deste artigo não se aplica à negociação de cotas em mercado organizado e nem às negociações de cotas realizadas por fundos de investimento.~~

§ 3º [...]



§ 4º A coleta das declarações constantes dos incisos V e VI somente serão obrigatórias se o cadastro for utilizado para a intermediação de títulos e valores mobiliários em mercado de bolsa.

12. ANEXO 11-B

No que diz respeito ao art. 1º do Anexo 11-B, parece-nos que a palavra “intermediário”, para evitar interpretações restritivas que entendam o termo como referente somente ao intermediário regido pela Instrução CVM 505, deveria abranger também os demais prestadores de serviço referidos na norma que utilizam tal faculdade, notadamente os custodiantes e representantes de INR.

Acreditamos que o custodiante de investidores não residentes, inclusive, já esteja abarcado pelo art. 3º, ao menos no que tange ao seu relacionamento com custodiantes globais. De qualquer modo, aos custodiantes e ao representante legal de investidores não residentes, de modo geral, também deveria ser facultado o cadastro simplificado, nos moldes do Anexo 11-B, mediante observância dos mesmos requisitos.

Similarmente, a expressão intermediário também merece ser revista nas referências a intermediários estrangeiros, a fim de se evitar uma interpretação descabidamente restritiva, que exclua, por exemplo, figuras que usualmente se valem do mecanismo, como os custodiantes globais.

Além disso, se custodiante e representante pertencerem ao mesmo conglomerado financeiro, e na medida em que estes serviços são frequentemente prestados aos investidores não residentes de modo associado, acreditamos que seria benéfica (e relativamente natural) a possibilidade de combinação do cadastro simplificado com o cadastro do conglomerado previsto no art. 7º da Instrução CVM 505.

12.1 Alteração no artigo 2º, Inciso I, alínea “d” do Anexo 11-B



Considerando que os clientes abaixo não são classificados, taxativamente, como clientes de “alto risco”, mas que a eles deve ser dado tratamento diferenciado. Conforme mencionado no item 4.3 deste documento, sugerimos de modo a evitar confusão de interpretação, que a alínea “d” faça referência somente aos clientes de alto risco.

“d) relação dos clientes classificados pela instituição intermediária estrangeira como de alto risco.”, ~~assim como aqueles identificados como:~~

- ~~1. trusts ou outros veículos assemelhados;~~
- ~~2. sociedades constituídas com títulos ao portador;~~
- ~~3. oriundos de private banking;~~
- ~~4. pessoa politicamente exposta ou sociedade cujo beneficiário final foi identificado como tal;~~
- ~~5. fundos de investimentos exclusivos, ou fundos de investimentos em que um cotista tenha influência significativa na gestão de seu patrimônio; e,~~
- ~~6. organizações sem fins lucrativos.~~

13. COMENTÁRIO ADICIONAL – DELIBERAÇÃO CVM 390/01

Um ponto que não é tratado especificamente na Instrução CVM 301 ou na minuta em audiência, mas que é relacionado à regulamentação em discussão, diz respeito à restrição constante do art. 1º, §1º da Deliberação CVM 390/01.

A referida Deliberação, que dispõe sobre a celebração de termo de compromisso, estabelece que não será admitida celebração de termo de compromisso em processos relativos à infração da Lei 9.613 e Instrução CVM 301. Trata-se de um impedimento imposto pela regulamentação que obsta a extinção do processo pela via do termo de compromisso. À época da edição da deliberação essa escolha regulatória fazia algum sentido, pois a Instrução 301 era composta em sua totalidade por normas cuja violação efetivamente comprometia os esforços na prevenção à lavagem de dinheiro.



Ocorre que, atualmente, a instrução CVM 301 e a minuta em audiência possuem Anexo específico dispendo sobre o conteúdo mínimo do cadastro de clientes. Tal anexo não é da redação original da Instrução 301, tendo sido inserido pela Instrução CVM 506, de 27 de setembro de 2011, editada junto com a Instrução CVM 505, de mesma data, e que regula as normas e procedimentos a serem observados nas operações em mercados regulamentados de valores mobiliários.

Com essa escolha de política regulatória feita, todas as obrigações de natureza cadastral dos participantes de mercado de capitais passaram constituir violações da norma destinada a combater a lavagem de dinheiro. Conseqüentemente, deficiências cadastrais não necessariamente materiais ou que podem não ter caráter sistemático ou correlação direta com falhas no combate à lavagem de dinheiro -- como uma simples falha na atualização de endereço, ou na qualificação de um investidor, ou a não juntada de um documento de menor importância, para ficar apenas em alguns exemplos -- acabam por configurar violação às normas de combate à lavagem de dinheiro.

Embora seja verdadeiro que as normas cadastrais são instrumentais a diversos objetivos -- entre os quais o combate à lavagem de dinheiro -- não parece razoável, nem a melhor escolha em termos de eficiência administrativa, que toda e qualquer caso de violação cadastral impeça a celebração de termo de compromisso. A vedação completa acaba atribuindo a todas as violações cadastrais o mesmo peso, sem qualquer juízo subjetivo quanto à materialidade ou importância.

Nesse sentido, sugerimos que a alteração da Instrução 301 venha acompanhada também de uma alteração do art. 1º da Deliberação 390, que passaria a ter a seguinte redação:

"Art. 1º [...]

§1º Não será admitida a celebração do termo de compromisso em processos relativos a infrações das normas da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e da Instrução CVM nº 301, de 16 de abril de 1999, exceto nos casos tratados no §2º.



§2º A celebração de termo de compromisso poderá ser aceita pela CVM quando a violação a que se refere o §1º for de dispositivo de natureza puramente cadastral, e não frustre materialmente a observância, pelo participante, dos demais deveres e obrigações ali previstos.

§3º Das intimações para apresentação de defesa ou acompanhamento de procedimentos abrangidos pela norma do §1º deste artigo deverá sempre constar a advertência de que na espécie não será admitida a celebração de termo de compromisso.

14. CONCLUSÃO

Sem prejuízo dos comentários anteriores, embora plenamente conscientes dos limites da atual discussão com a CVM, e mesmo das limitações à possibilidade de influência da CVM na questão, reiteramos a importância, para o mercado, dos esforços de harmonização das exigências regulatórias da CVM com as normas emanadas pelos demais reguladores a que as pessoas sujeitas à nova 301 possam estar adicionalmente sujeitas, notadamente o BCB, conforme já indicado pela ANBIMA em outras ocasiões.

Essa harmonização tem grande relevância para reduzir os custos de observância da regulação para os investidores e clientes de serviços financeiros, de modo geral. Ademais, em alguns temas, como o cadastro simplificado de investidores não residentes, uma eventual assimetria no tratamento regulatório pode frustrar objetivos relevantes da regulamentação, em prejuízo aos investidores e ao mercado local, havendo inclusive a possibilidade de que tais assimetrias ocasionem, em alguns cenários, escolhas pelos investidores e clientes de produtos financeiros que sejam baseadas mais em aspectos práticos e operacionais do que na adequação do produto ao cliente ou investidor, o que nos parece bastante indesejável.

Por fim, aproveitamos, mais uma vez, para parabenizar a CVM pelo esforço na elaboração dessa norma. Agradecemos pela disponibilidade para as reuniões presenciais e pela sempre atenção

dispensada à ANBIMA e nos colocamos à disposição para esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Ricardo Von Döllinger Martin

Presidente do Comitê de Compliance da
ANBIMA

Daniel Sposito Pastore

Vice-presidente do Comitê Jurídico da
ANBIMA

