

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mediação de seguros»

(2001/C 221/21)

Em 3 de Novembro de 2000, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 47.º e do artigo 55.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de Abril de 2001, sendo relatora U. Konitzer.

Na 382.ª reunião plenária (sessão de 30 de Maio de 2001), o Comité Económico e Social adoptou por 77 votos a favor, 14 contra e 10 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Os mediadores de seguros por conta própria têm vindo a adquirir uma grande importância no mercado dos serviços financeiros. A sua quota de mercado na distribuição de seguros ultrapassa 50 % em numerosos Estados-Membros, de acordo com informações da Federação Internacional dos Produtores de Seguros e de Resseguros (BIPAR — Bureau International des Producteurs d'Assurances et de Réassurances) (1).

1.2. Enquanto o mercado interno de seguros já se encontra em grande medida realizado no que diz respeito às companhias seguradoras, devido ao regime estabelecido por força das Terceiras Directivas (2), e enquanto, desde Julho de 1994, uma empresa de seguros se encontra submetida a um regime único de autorização administrativa e de supervisão prudencial da competência do Estado-Membro da sua sede social, para os mediadores de seguros e de resseguros, em contrapartida, não existe ainda um quadro comunitário eficaz e uniforme. Em grande medida, a inexistência de um quadro jurídico não permite tirar plenamente partido da liberdade de prestação de serviços e do direito de estabelecimento, o que contribui para que os mediadores de seguros não possam, com frequência, satisfazer as solicitações dos clientes. São exemplo disto o seguro de responsabilidade civil, bem como o seguro automóvel e de bens imobiliários existentes noutro Estado-Membro e que, em grande medida, são e só podem ser aí celebrados.

1.3. Na exposição de motivos da proposta de directiva, a Comissão aponta, com razão, que as disposições comunitárias adoptadas para os mediadores (Directiva 77/92/CEE (3) e Recomendação 92/48/CEE (4)) contribuíram efectivamente para a aproximação das regulamentações nacionais, mas que, no entanto, os mediadores de seguros continuam a estar submetidos a requisitos jurídicos nacionais divergentes, que compartimentam os mercados nacionais e constituem um obstáculo ao exercício transfronteiras das respectivas actividades.

(1) A estatística relativa às quotas de mercado dos diferentes circuitos de distribuição constante da página 4 do documento COM(2000) 511 final foi ainda completada com os dados do BIPAR respeitantes aos países escandinavos — ver anexo.

(2) Directiva 92/49/CEE (Terceira Directiva relativa ao seguro não vida), JO L 228 de 11.8.1992, p. 1; Directiva 92/96/CEE (Terceira Directiva relativa ao seguro de vida), JO L 360 de 9.12.1992, p. 1.

(3) JO L 26 de 31.1.1977, p. 14.

(4) JO L 19 de 28.1.1992, p. 32.

1.4. Convém também salientar que a Recomendação da Comissão 92/48/CEE (4) não foi, até hoje, transposta em todos os Estados-Membros. A Directiva 77/92/CEE não serviu de base suficiente para constituir um quadro jurídico que garantisse a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento para uma actividade transfronteiras dos mediadores de seguros e de resseguros. Tal como anteriormente, pode-se iniciar a actividade de mediação nos Estados-Membros sem qualquer formação ou qualificação profissional, estando ainda muito desprotegido o título profissional de mediador.

1.5. A proposta da Comissão de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a mediação de seguros tem em conta a preocupação da Comunidade expressa no Plano de Acção para os Serviços Financeiros (5) quanto à realização de um mercado de pequenas operações verdadeiramente integrado em que os interesses dos consumidores e dos prestadores de serviços em matéria de mediação de seguros estejam protegidos de modo adequado.

2. Conteúdo da proposta de directiva

2.1. A proposta da Comissão pretende garantir o acesso à actividade de todos os mediadores de seguros e de resseguros estabelecidos na Comunidade, que iniciam ou exercem esta profissão (n.º 1 do artigo 1.º), independentemente da forma jurídica (pessoa singular ou colectiva) adoptada para o exercício da sua actividade profissional.

2.2. A directiva visa melhorar a liberdade de prestação de serviços e o direito de estabelecimento dos mediadores na Comunidade.

2.3. Leva em conta o facto de os mediadores de seguros constituírem um elo essencial dos canais de comercialização dos produtos de seguros na Comunidade. A sua quota de mercado na distribuição de seguros ultrapassa 50 % em numerosos Estados-Membros.

(5) COM(1999) 232 final de 11 de Maio de 1999.

2.4. Além disso, tem ainda em consideração o objectivo do Plano de Acção para os Serviços Financeiros⁽¹⁾ — acolhido favoravelmente pelo Conselho Europeu de Colónia, em Junho de 1999, e energicamente defendido em Lisboa, em 23 e 24 de Março de 2000 — que visa a realização de um mercado de pequenas operações verdadeiramente integrado em que os interesses dos consumidores e dos prestadores de serviços estejam protegidos de modo adequado.

2.5. A proposta de directiva respeita simultaneamente a Resolução do Parlamento Europeu sobre o Plano de Acção para os Serviços Financeiros, em que se considera ser da maior importância a reformulação da regulamentação comunitária sobre os mediadores de seguros⁽²⁾.

2.6. Com ela é finalmente criado um quadro normativo destinado a assegurar um elevado nível de profissionalismo e de competência a todos os mediadores por conta própria (artigo 4.º). Só podem exercer a actividade profissional de mediadores de seguros e de resseguros nos Estados-Membros os indivíduos que:

- possuam conhecimentos e aptidões gerais, comerciais e profissionais adequados,
- sejam pessoas idóneas e, sobretudo, de cujo registo criminal nada conste referente a actividades de seguros e de resseguros nem tenham sido declarados anteriormente em situação de falência,
- estejam cobertos por um seguro de responsabilidade profissional ou por qualquer outra garantia equiparável que cubra as responsabilidades resultantes de negligência profissional, pelo menos até ao montante de um milhão de euros por pedido de indemnização e
- tenham assegurado, através de medidas para protecção dos consumidores tomadas pelos Estados-Membros, que o prémio será transferido para a empresa de seguros ou para a empresa de resseguros ou que o montante correspondente à indemnização será transferido para o segurado.

2.7. Com respeito aos empregados de uma companhia de seguros ou de um mediador registado e às pessoas que exercem a mediação enquanto actividade secundária, os Estados-Membros poderão exigir qualificações inferiores às exigidas aos mediadores por conta própria que exercem a mediação como actividade principal, desde que estes estejam obrigados a fornecer-lhes uma formação técnica de base e assumam a responsabilidade por essas pessoas (n.º 1, segundo e terceiro parágrafos, do artigo 4.º).

2.8. Os Estados-Membros poderão ainda decidir não aplicar a directiva às pessoas que negociam seguros como um serviço acessório em relação a um bem ou serviço fornecido, quando

para tal não são necessários conhecimentos específicos, o montante do prémio não excede 1 000 euros anuais e a vigência do contrato de seguro é inferior a um ano (n.º 2 do artigo 1.º).

2.9. A directiva prevê que o acesso e o exercício da actividade de mediador de seguros ou de resseguros ficam subordinados à inscrição num registo que será gerido pelas autoridades competentes do país de origem do mediador e facilmente acessível ao público (artigo 3.º).

2.10. De acordo com a directiva, as empresas de seguros recorrerão apenas a mediadores registados (n.º 5 do artigo 3.º).

2.11. Por forma a garantir a liberdade de prestação de serviços e o direito de estabelecimento, a directiva estipula uma obrigação recíproca de informação prévia entre o país de origem e o país de acolhimento, no qual o mediador pretende começar a exercer os seus serviços ou estabelecer uma sucursal. As autoridades competentes do país de acolhimento informarão as autoridades competentes do Estado-Membro de origem das condições específicas sob as quais as actividades devem ser desenvolvidas no respectivo território, a fim de assegurar a protecção do interesse geral (artigo 5.º).

2.12. As autoridades competentes que administram o registo dos mediadores devem ser organismos públicos ou organismos reconhecidos pela lei nacional ou por autoridades públicas expressamente habilitadas para o efeito pela lei nacional (artigo 6.º).

2.13. A proposta de directiva prevê que os Estados-Membros fixem sanções adequadas a aplicar às pessoas que oferecem ou negociam produtos de seguros sem estarem registadas e às empresas de seguros que recorrem aos serviços de mediadores não registados. Em caso de incumprimento, as autoridades competentes dos Estados-Membros devem cooperar e trocar informações (artigo 7.º).

2.14. Os Estados-Membros instituirão um organismo para apresentação de queixas e um mecanismo para resolução extrajudicial de litígios (artigos 8.º e 9.º).

2.15. Os mediadores de seguros deverão respeitar as obrigações em matéria de prestação de informações previstas na proposta (artigo 10.º).

2.16. A directiva deve ser transposta pelos Estados-Membros até 31 de Dezembro de 2003 (artigo 13.º).

(1) COM(1999) 232 final de 11 de Maio de 1999.

(2) Resolução A5-0059/2000, ponto 11.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité Económico e Social apoia expressamente a proposta da Comissão visando assegurar um elevado nível de profissionalismo e de competência dos mediadores de seguros através de um quadro normativo, que facilita, graças a um sistema de registo único dos mediadores, o exercício transfronteiras das respectivas actividades no âmbito da liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços e que garante, simultaneamente, um elevado nível de protecção dos interesses dos tomadores de seguros.

3.1.1. O Comité já havia feito notar o facto de, apesar da sua extraordinária importância para o funcionamento do sector dos seguros num mercado interno, a actividade da intermediação (agentes e corretores de seguros) foi objecto apenas de uma única Directiva de 1976, que deixou por regular aspectos como a responsabilidade profissional, as garantias financeiras, o registo e outras condições do negócio⁽¹⁾.

3.1.2. O Comité estima, porém, que os objectivos avançados pelo projecto de directiva referente à mediação de seguros nem sempre são assegurados de forma suficiente; é o que acontece com:

- a exigência de um elevado nível de qualificações dos mediadores de seguros e de resseguros;
- a possibilidade de livre prestação de serviços, a liberdade de estabelecimento e a protecção dos clientes e dos segurados.

3.2. De acordo com a exposição de motivos da Comissão, a directiva deverá criar um quadro normativo destinado a assegurar um elevado nível de profissionalismo e de competência dos mediadores de seguros⁽²⁾. Qualquer qualificação profissional assenta, porém, numa formação teórica e prática no local de trabalho, nas experiências acumuladas e nos conhecimentos adquiridos no âmbito de uma formação profissional contínua. A Comissão propõe⁽³⁾ que sejam os próprios Estados-Membros a definir e a fixar os currículos e o nível dos conhecimentos e das aptidões dos mediadores, os quais devem corresponder às funções exercidas e aos mercados.

3.2.1. Com base nestes objectivos, o n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 4.º determina, tal como anteriormente a Recomendação 92/38/CEE, que os mediadores de seguros e de resseguros possuam conhecimentos e aptidões gerais, comerciais e profissionais adequados.

3.2.2. O Comité remete para o seu parecer sobre «Os consumidores no mercado dos seguros (Observatório do Mercado Único)», no qual já havia salientado a necessidade de assegurar que os mediadores de seguros possuam uma adequada formação técnica para o desempenho da sua importante missão⁽⁴⁾. Neste contexto, o CES faz referência à «Declaração do Porto» do BIPAR⁽⁵⁾ que, embora deixando ao critério dos Estados-Membros a determinação do nível e do conteúdo da formação, impõe, porém, uma formação teórica e prática mínima com uma duração de, pelo menos, 300 horas, eventualmente reduzidas em função dos conhecimentos específicos à profissão anteriormente adquiridos.

3.2.3. O Comité sugere que os mediadores de seguros que já tenham adquirido durante um determinado período de tempo a experiência e os conhecimentos necessários à actividade de mediação de seguros não sejam obrigados a seguir de novo uma formação nos termos do n.º 1 do artigo 4.º, mas possam antes registar-se directamente com base em legislação suplementar.

3.3. A livre prestação de serviços nos termos do artigo 49.º e seguintes e o direito de estabelecimento nos termos do artigo 43.º e seguintes do Tratado CE só serão uma realidade para os mediadores de seguros quando eles puderem, com base no reconhecimento e registo no país de origem, prestar serviços noutro Estado-Membro e/ou aí estabelecer uma sucursal. As diferentes regulamentações nacionais a nível da UE manifestam-se, porém, na compartimentação dos mercados que se regista até agora, situação esta que se perpetuará se a última oração do n.º 3 do artigo 5.º da proposta da Comissão for adoptada, tornando o acesso à actividade de mediação de seguros num outro Estado-Membro dependente de condições que tenham a ver com formações diferentes. Assim, dever-se-á procurar estabelecer um padrão mínimo em todos os Estados-Membros para a formação exigida no primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º, sem fixar na directiva os currículos das formações, e fazer com que estas qualificações, que possibilitam o registo no país de origem, permitam também, após o registo, o exercício da actividade noutro Estado-Membro.

3.3.1. O Comité considera, portanto, que o objectivo da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento só será alcançado se for fixada uma formação mínima para a qualificação profissional dos mediadores de seguros sancionada por um exame final organizado pelo Estado ou por um organismo por este reconhecido.

3.4. A proposta da Comissão destina-se também, em última instância, a melhorar o nível de protecção dos tomadores de seguros caso adquiram produtos e serviços de seguros junto

(1) «Os consumidores no mercado dos seguros», JO C 95 de 30.3.1998, p. 72.

(2) COM(2000) 511 final, ponto 1.2, primeiro parágrafo, exposição de motivos.

(3) COM(2000) 511 final, ponto 2, comentários ao articulado, exposição de motivos.

(4) JO C 95 de 30.3.1998, p. 72.

(5) Resolução do BIPAR (Declaração do Porto) de 7.10.1992, Alemanha: Mediação de Seguros 1993, p. 69.

de um mediador. A garantir esta protecção, entre outros, o facto de qualquer pessoa singular ou colectiva que acede ou exerce a actividade de mediação de seguros ou de resseguros tem de estar registada e cumprir determinados requisitos profissionais mínimos. As considerações iniciais de limitar o âmbito da directiva exclusivamente a mediadores com determinado volume de negócios foram, com toda a razão abandonadas, em virtude da protecção dos interesses dos tomadores de seguros. Um mediador que comercialize diariamente apenas um produto não deve ter menos qualificações do que aquele que «vende» dez produtos. O número de produtos comercializados e o tempo despendido não podem ser factores determinantes para o estabelecimento das qualificações básicas do mediador que lhe permitirão proteger os seus clientes.

3.4.1. Infelizmente, no n.º 1, terceiro parágrafo, do artigo 4.º, a Comissão não tem em conta esta conclusão, a que ela própria chegou⁽¹⁾, pois deixa ao critério dos Estados-Membros a possibilidade de não aplicarem as qualificações previstas no n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 4.º aos mediadores que exercem a actividade a título secundário. A distribuição de seguros como actividade secundária é conhecida sobretudo em Portugal, na Escandinávia e na República Federal Alemã, onde cerca de 300 000 mediadores exercem esta actividade para além da sua própria profissão. Contudo, com a adopção da proposta da Comissão, a abertura do mercado e a livre prestação de serviços farão com que rapidamente também noutros Estados-Membros se comece a exercer esta actividade a título secundário, de modo que o problema citado não dirá respeito apenas a um único Estado-Membro.

3.4.2. Acresce que a proposta da Comissão de não aplicar os requisitos de qualificação aos mediadores que exercem a profissão enquanto actividade secundária contradiz igualmente os princípios do Tratado de Amesterdão em matéria de defesa dos consumidores⁽²⁾.

3.5. A obrigação de anotação pelo mediador de seguros prevista pela Comissão no n.º 3 do artigo 10.º é, na opinião do CES, demasiado parcial e não conduz, para além disso, à protecção desejada do consumidor, se em caso de ocorrência de um sinistro, se pode apenas recorrer às anotações do mediador de seguros.

4. Observações na especialidade

4.1. Artigo 1.º — Âmbito de aplicação

4.1.1. A proposta permite aos Estados-Membros não aplicarem as disposições relativas aos requisitos profissionais (Capítulo II), bem como as regras relativas às informações a prestar (Capítulo III), quando a actividade profissional de mediação é exercida por pessoas que oferecem produtos de seguros que não requerem quaisquer conhecimentos gerais ou específicos

neste domínio (n.º 2, alínea a), do artigo 1.º) e que não são de previdência (n.º 2, alínea b), do artigo 1.º) nem cobrem riscos de responsabilidade civil (n.º 2, alínea c), do artigo 1.º), mas que estão relacionados com os produtos ou os serviços vendidos ou fornecidos por estas pessoas no quadro da respectiva actividade comercial principal (n.º 2, alíneas d) e e), do artigo 1.º). Na opinião do Comité, incluem-se também nestes «contratos anexos», por exemplo, o seguro de um carro de aluguer reservado no âmbito de uma viagem de férias para a duração da mesma. A proposta limita a vigência dos contratos a menos de um ano e o montante do prémio a 1 000 euros (n.º 2, alínea f), do artigo 1.º).

4.1.1.1. O facto de os contratos de seguro de vida e de responsabilidade civil citados no n.º 2, alíneas b) e c), do artigo 1.º requererem sempre conhecimentos profissionais específicos, faz com que eles recaiam também no âmbito das disposições do n.º 2, alínea a), do artigo 1.º, pelo que se propõe que as alíneas a) a c) do n.º 2 sejam aglutinadas. Nos seguros de veículos automóveis, é já visível o relevo particular do seguro de responsabilidade civil devido ao princípio de protecção da vítima inscrito na legislação de todos os Estados-Membros e que faz dele um seguro obrigatório. Isto afigura-se correcto na medida em que outros contratos de seguros requerem conhecimentos gerais e específicos, à semelhança dos contratos de seguros de vida e de responsabilidade civil. Propõe-se a seguinte reformulação:

«(a) não se trata de produtos de pensões ou de investimentos, como, por exemplo, seguros de vida ou de pensões, nem de contratos que cubram riscos de responsabilidade civil ou exijam conhecimentos gerais ou específicos no domínio dos seguros;»

4.1.2. Não é claro se o valor do prémio se refere ao conjunto de contratos de seguros celebrados por ano ou apenas à conclusão de um contrato. Partindo do objectivo da proposta de directiva de que a não aplicação das regras só se refere à mediação de seguros para contratos que cobrem apenas poucos riscos e que são propostos associados a um produto principal como, por exemplo, a perda ou danos provocados em óculos, em determinados electrodomésticos ou no contexto de contratos de viagem, afigura-se adequado restringir o montante do prémio anual por contrato a um total de 100 euros, sem se limitar a sua vigência, propondo-se assim a seguinte formulação:

«(f) o montante do prémio por contrato e por ano não ultrapassa os 100 euros, não havendo uma limitação da vigência do contrato por ano.»

4.2. Artigo 2.º — Definições

4.2.1. O artigo 2.º aborda as definições utilizadas para aplicação da directiva, algumas das quais não são claras.

(1) COM(2000) 511 final, ponto 2, comentários ao artigo 1.º, quinto parágrafo, exposição de motivos.

(2) JO C 340 de 10.11.1997, p. 32, Tratado de Amesterdão, artigo 2.º, n.º 17.

4.2.1.1. No n.º 3 do artigo 2.º define-se mediação de seguros como «as actividades de apresentação, informação, proposta ou realização dos trabalhos preparatórios ou inerentes à celebração de contratos de seguro, bem como o apoio à gestão e execução desses contratos, em especial em caso de ocorrência de um sinistro». Na versão alemã, substituir a palavra «Vorschlagen» (propor) por «Informationserteilung» (informação), já que esta se aproxima mais da versão inglesa «giving information» da proposta de directiva. Dever-se-ia ainda incluir na descrição da actividade de mediação de seguros os serviços de consultoria propriamente dita, que acompanham a celebração de um contrato. Na opinião do CES, nos termos da directiva, a gestão de contratos de seguros não é uma actividade de mediação de seguros. A directiva deveria explicitar que a actividade de mediação de seguros não pressupõe o preenchimento de todas as características da actividade. Propõe-se, assim, a seguinte redacção:

«(3) “mediação de seguros”, as actividades de apresentação, preparação e celebração de contratos de seguro, o fornecimento de informações e os serviços de consultoria conexos, bem como o apoio à execução desses contratos, em especial o aconselhamento em caso de ocorrência de um sinistro, excluindo o estabelecimento de contactos. Para exercer a actividade de mediação de seguros basta preencher uma das características mencionadas.»

4.2.1.2. A definição de «mediador de seguros» constante do n.º 5 do artigo 2.º deve dizer respeito apenas a quem (agentes de seguros, angariadores de seguros, corretores de seguros, etc.) é independente e não aos empregados de uma seguradora no domínio da mediação de seguros. Com este esclarecimento, pode-se prescindir da restrição efectuada na definição de que esta não se aplica às empresas de seguros nem aos seus funcionários, que legalmente são empregados. Tendo em conta a proposta para o n.º 3 do artigo 2.º, recomenda-se a seguinte redacção:

«(5) “mediador de seguros”, qualquer pessoa que, em contrapartida de uma remuneração ou no contexto de um produto e/ou de uma prestação de serviço remunerados, inicie ou exerça a actividade de mediação de seguros como independente/por conta própria;»

4.2.2. Em conformidade com a proposta no ponto 4.2.1.2, o n.º 6 do artigo 2.º deve ser alterado como segue:

«(6) “mediador de resseguros”, qualquer pessoa que, em contrapartida de uma remuneração ou no contexto de um produto e/ou de uma prestação de serviço remunerados, inicie ou exerça a actividade de mediação de resseguros como independente/por conta própria;»

4.2.3. A proposta de directiva não prevê qualquer definição do conceito «empresa-mãe» utilizado no n.º 1, alínea c), do artigo 10.º, pelo que se propõe aditar ao conjunto das definições mais uma, instando com a Comissão para que a formule.

4.3. Artigo 3.º — Registo

4.3.1. Em consequência da proposta de supressão do terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º (ver ponto 4.4.3.4 infra), há que reformular o n.º 2 do artigo 3.º como segue:

«(2) Os Estados-Membros velarão por que o registo dos mediadores de seguros e de resseguros seja feito sob reserva da observância dos requisitos profissionais previstos no artigo 4.º»

4.3.2. A inscrição no registo é um acto jurídico de acesso à actividade profissional. Em contrapartida, a recusa de inscrição no registo é um obstáculo ao acesso à profissão, em que é afectada a liberdade fundamental de exercício de uma profissão. A directiva tem, portanto, de obrigar os Estados-Membros a organizarem o sistema de autorização segundo o Estado de direito, prevendo igualmente um processo de oposição ou de acção contra a rejeição ou a anulação do registo. Isto é possível se o n.º 4 do artigo 3.º for reformulado do seguinte modo:

«(4) Os Estados-Membros assegurarão aos mediadores cujo pedido de inscrição no registo for rejeitado ou cujo registo for anulado devido a uma sanção nos termos do artigo 7.º a possibilidade de interpor recurso. Os Estados-Membros assegurarão ainda o acesso por parte de qualquer pessoa ao registo ou registos referidos no n.º 1.»

4.4. Artigo 4.º — Requisitos profissionais

4.4.1. No primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º, a Comissão pretende definir os requisitos específicos em termos de qualificações que os mediadores de seguros devem possuir para solicitar a sua inscrição no registo público, sem, no entanto, fazer qualquer menção ao período de duração e aos conteúdos específicos da qualificação. A formulação «conhecimentos e aptidões gerais, comerciais e profissionais adequados» não se refere sequer à actividade de mediação de seguros. Assim, esta formulação tão vaga no atinente aos conhecimentos e às aptidões do mediador pode acarretar o risco de não se conseguir, devido a regulamentações nacionais totalmente diferentes, alcançar o objectivo do reforço da protecção dos tomadores de seguros, em particular no que se refere aos requisitos relativos à competência técnica do mediador. Sem o estabelecimento de uma qualificação mínima de base que tenha em conta a protecção do consumidor, as distorções da concorrência serão maiores para os mediadores que tentem beneficiar da livre prestação de serviços. Parece que, com a presente proposta de directiva, não se alcançará ainda a garantia de equivalência das disposições nacionais para os mediadores de seguros, já tentada com a Recomendação 92/48/CEE.

4.4.1.1. Atentos os requisitos de qualificações, por vezes, muito exigentes que alguns Estados-Membros já estipularam

para a profissão de mediador de seguros e não sendo possível, por outro lado, através de uma directiva comunitária uniformizar as exigências em matéria de formação específica dos mediadores de seguros, o Comité Económico e Social decidiu também não recomendar uma directiva que regulamente uniformemente a formação profissional. Recomenda, porém, apoiando-se na proposta do BIPAR⁽¹⁾, que seja estabelecido, pelo menos, um «padrão mínimo», que permita a cada Estado-Membro definir, a partir daí, uma formação ao nível nacional, devendo esse padrão mínimo abarcar um número de horas de base de formação teórica e prática. Os Estados-Membros devem conservar a possibilidade de, com a colaboração das associações profissionais, das companhias de seguros, das câmaras profissionais e das associações de representantes dos trabalhadores, elaborarem, apresentarem e aplicarem um programa de formação e ainda definirem disposições indicando até que ponto o número de horas de formação poderá ser reduzido em função dos conhecimentos específicos à profissão. A formação deverá ser sancionada por um exame final objectivo que, consoante o sistema aplicado no Estado-Membro, será organizado pelo Estado ou, mediante autorização legal, por um organismo reconhecido. Em consequência, propõe-se reformular o primeiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º como segue:

«(1) Os mediadores de seguros e de resseguros deverão demonstrar possuir os necessários conhecimentos e aptidões gerais, comerciais e profissionais no domínio dos seguros, adquiridos através de uma formação teórica e prática de, no mínimo, 300 horas, eventualmente reduzidas em função dos conhecimentos específicos à profissão anteriormente adquiridos. A formação é validada por um exame organizado pelo Estado ou por um organismo por este reconhecido.»

4.4.2. O Comité parte do princípio de que o disposto no n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 4.º também poderá ser aplicado aos bancos e caixas de depósitos que associam à prestação de serviços financeiros a actividade de mediação de seguros, devendo os respectivos órgãos de direcção preencher todos os pressupostos constantes do artigo 4.º e estar inscritos no registo. Os empregados destas empresas, que participam directamente na mediação de seguros ou de resseguros, devem dispor de conhecimentos e aptidões referentes à actividade de mediação de seguros que iniciam ou exercem e aos produtos que propõem, devendo estar sujeitos ao controlo dos órgãos de direcção inscritos no registo⁽²⁾.

4.4.3. O terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º deixa ao critério dos Estados-Membros a aplicação das disposições sobre as qualificações específicas às pessoas singulares que

acedam ou exerçam actividades de mediação de seguros, cuja actividade profissional principal não seja a da mediação de seguros e cujo rendimento não derive predominantemente desta actividade, desde que um mediador que satisfaça as condições exigidas no primeiro parágrafo ou uma empresa de seguros assumam plena responsabilidade pelos seus actos e lhes preste uma formação específica adequada.

4.4.3.1. Esta derrogação está em contradição com a intenção da Comissão de que «qualquer pessoa (singular ou colectiva) que aceda à actividade de mediação de seguros ou de resseguros ou que exerça essa actividade, esteja registado com base em requisitos profissionais mínimos»⁽³⁾. Vai também contra a opinião da Comissão de que a directiva e os requisitos relativos aos mediadores constantes da presente directiva abrangem a totalidade dos mediadores de seguros para garantir de modo eficaz os interesses dos tomadores⁽⁴⁾.

4.4.3.2. A possibilidade de se exigirem diferentes qualificações profissionais aos mediadores de seguros através de uma regulamentação nacional contém, na prática, um tratamento desigual não justificado e, conseqüentemente, uma violação do princípio da igualdade de tratamento. Neste contexto, é irrelevante que se exija ao «patrão» que assumam a responsabilidade pelos indivíduos que actuam para uma empresa ou para um mediador registado sem estarem inscritos no registo. A garantia de responsabilidade contribui apenas para proteger o tomador de seguros após a ocorrência de um dano, devido a deficiência no aconselhamento ou na mediação, mas não para o evitar. O objectivo da directiva deve ser precisamente evitar maus conselhos ou erros de contrato, se se pretende proteger devidamente o consumidor.

4.4.3.3. Não se deve fazer uma distinção clara entre actividade principal e actividade secundária. Assim, fica em aberto se uma actividade de mediação exercida duas horas por dia por um indivíduo que não tem qualquer outra actividade deve ser considerada como secundária ou se um indivíduo que exerce a actividade de mediação por conta própria durante meio dia e no outro meio dia é trabalhador por conta de outrem também pode ver a sua actividade de mediação considerada como uma actividade secundária.

4.4.3.4. O Comité Económico e Social recomenda, portanto, que se suprima o terceiro parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º

4.4.4. A proposta da Comissão não prevê disposições transitórias para os mediadores que já há muito tempo exerçam a actividade de mediação por conta própria. O Comité não considera adequado obrigar esses mediadores a seguir uma formação para se poderem registar e, conseqüentemente, prosseguir a sua actividade. Propõe, por conseguinte, a introdução de uma cláusula que preserve os direitos adquiridos,

(1) Resolução do BIPAR (Declaração do Porto) de 7.10.1992, Alemanha: Mediação de Seguros 1993, p. 69.

(2) Os representantes da Comissão partilharam desta opinião na reunião do Grupo de Estudo «Mediação de Seguros» da Secção do Mercado Único, Produção e Consumo do CES, realizada em 20 de Fevereiro de 2001.

(3) COM(2000) 511 final, ponto 1.3, primeiro parágrafo, exposição de motivos.

(4) COM(2000) 511 final, comentários ao artigo 1.º, exposição de motivos.

conferindo ao n.º 1, terceiro parágrafo, do artigo 4.º a seguinte redacção:

«Os Estados-Membros podem não aplicar o requisito referido no primeiro parágrafo às pessoas que, à data da entrada em vigor das disposições nacionais de aplicação da presente directiva, exerçam a actividade de mediação de seguros há mais de três anos.»

4.4.5. O segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º estipula que o registo dos mediadores de seguros e de resseguros fica subordinado ao facto de estes nunca terem sido anteriormente declarados em situação de falência. O conceito de falência não é usual em todos os Estados-Membros, tendo sido suprimido na Alemanha com a adopção do «Código de Insolvência»⁽¹⁾ em 1994 e substituído pelo conceito de «insolvência». Para além da falência e da insolvência, existem, porém, igualmente outras infracções penais que são incompatíveis com o exercício da actividade de mediação de seguros, em especial, os crimes contra o património, nomeadamente, o abuso de confiança ou a infidelidade em relação aos bens confiados. Por forma a clarificar e complementar este ponto, recomenda-se a utilização da seguinte formulação:

« ... e não devem ter sido anteriormente declarados em falência, não devem nunca ter sido objecto de um processo judicial de insolvência nem devem ter sido condenados por crimes contra o património de terceiros, salvo se tiverem sido reabilitados nos termos do respectivo direito nacional.»

4.4.6. No n.º 4, alínea b), do artigo 4.º, a Comissão propõe que os Estados-Membros tomem medidas para assegurar a transferência dos prémios e dos montantes correspondentes a indemnizações, no sentido de obrigar os mediadores a dispor, numa base permanente, de uma capacidade financeira correspondente a 8 % das suas receitas líquidas anuais, com um montante mínimo de 15 000 euros.

4.4.6.1. Esta disposição obrigaria, pela primeira vez, um sector profissional a divulgar os seus rendimentos, mas levaria também a um encargo financeiro considerável. Ao mesmo tempo, é demasiado imprecisa quanto ao modo como seria aplicável: para assegurar o cumprimento de uma tal disposição as autoridades competentes teriam de efectuar controlos permanentes, o que implicaria despesas administrativas incalculáveis e insustentáveis. Além disso, o valor da garantia a pagar afigura-se arbitrário, não sendo determinado por uma verdadeira necessidade de protecção.

4.4.6.2. O Comité Económico e Social considera suficiente impor ao mediador a rigorosa separação entre os fundos dos clientes e as contas comerciais, desde que as contas de clientes estejam protegidas em caso de falência, tal como estipula o

n.º 4, alínea c), do artigo 4.º Além disso, o disposto na primeira frase do n.º 4 do artigo 4.º aponta para que sejam os Estados-Membros a tomar as medidas possíveis e admissíveis de acordo com o direito nacional para protecção dos fundos dos clientes.

4.4.6.3. Tendo em conta a formulação abrangente da primeira frase do n.º 4 do artigo 4.º, o Comité recomenda que se rejeite a enumeração não exaustiva das possíveis medidas de segurança das alíneas a) a d), suprimindo-se, de qualquer dos modos, o requisito exposto no n.º 4, alínea b), deste artigo.

4.5. Artigo 5.º — Notificações do estabelecimento e da prestação de serviços noutros Estados-Membros

4.5.1. A proposta da Comissão prevê no artigo 5.º um regime de notificações que deverá assegurar a liberdade de prestação de serviços e o direito de estabelecimento na Comunidade. Este artigo estabelece o procedimento a seguir por um mediador registado que pretenda exercer as suas actividades profissionais no território de um Estado-Membro que não o seu Estado-Membro de origem. O procedimento prevê uma obrigação de informação tripla, nomeadamente a do mediador ao organismo de registo do seu Estado-Membro de origem, a deste último ao registo do Estado-Membro de acolhimento e a comunicação do registo do Estado-Membro de origem ao mediador sobre o envio da notificação ao registo do Estado-Membro de acolhimento. Além disso, a autoridade competente do país de acolhimento tem de comunicar à sua homóloga do país de origem as condições sob as quais a actividade deve ser exercida no respectivo território, a fim de assegurar a protecção do interesse geral (n.º 3 do artigo 5.º). Em seguida, é necessário que as autoridades competentes do país de origem informem o mediador destas condições. De acordo com as indicações da proposta da Comissão, até que o mediador possa estabelecer uma sucursal noutro Estado-Membro ou aí iniciar a prestação de serviços são necessários pelo menos três meses e toda uma tramitação burocrática que poderia ser evitada.

4.5.1.1. Tem razão, portanto, a Comissão ao afirmar que se deveria pensar em modernizar este processo, defendendo, neste contexto, a possibilidade de, tendo em conta a protecção do interesse geral, se publicar o registo nos sítios Internet de cada autoridade competente. A Comissão propõe que um tal procedimento seja debatido juntamente com os Estados-Membros.

4.5.1.2. O Comité Económico e Social concorda plenamente com a avaliação da Comissão e sugere que se proceda desde já à simplificação proposta através da utilização dos modernos meios de comunicação social.

4.5.1.3. Propõe, em consequência, a seguinte nova redacção dos n.º 1 e 2 do artigo 5.º:

⁽¹⁾ Alemanha: «Insolvenzordnung» de 5 de Outubro de 1994 (BGBl. I S. 2866).

«1) Qualquer mediador de seguros ou mediador de resseguros que tencione exercer pela primeira vez a sua

actividade num ou mais Estados-Membros, ao abrigo da liberdade de prestação de serviços ou do direito de estabelecimento, informará as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento. No prazo de um mês, estas autoridades competentes confirmarão ao mediador que este pode iniciar a actividade ou estabelecer a sucursal. Não havendo confirmação ou não sendo ela transmitida dentro do prazo, o mediador pode iniciar ou exercer a actividade no Estado-Membro de acolhimento.

2) Os registos dos mediadores de seguros e dos mediadores de resseguros inscritos serão geridos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros num sítio Internet comum e serão permanentemente actualizados.»

4.5.2. Segundo a última frase do n.º 3 do artigo 5.º da proposta da Comissão, a autoridade competente do país de acolhimento deverá comunicar às autoridades do Estado de origem as condições específicas sob as quais as actividades devem ser desenvolvidas no respectivo território, a fim de assegurar a protecção do interesse geral. Esta formulação torna claro que a directiva não vai assegurar uma grande liberdade de prestação de serviços nem uma grande liberdade de estabelecimento. No entanto, é precisamente este o objectivo que a directiva se propõe. Por outro lado, cada Estado-Membro poderá compartimentar o próprio mercado através da criação de outros requisitos para além das condições previstas no artigo 4.º A directiva deveria, por conseguinte, clarificar que as condições estipuladas pelos Estados-Membros não podem referir-se aos requisitos de formação constantes do n.º 1 do artigo 4.º⁽¹⁾, pelo que se propõe a seguinte frase para completar o n.º 3 do artigo 5.º:

«As condições impostas pelos Estados-Membros não podem referir-se aos requisitos de formação previstos no n.º 1 do artigo 4.º da directiva.»

4.6. Artigo 10.º — *Informações a prestar pelo mediador de seguros*

4.6.1. De acordo com a proposta da Comissão (versão alemã) (N.T.: Também se aplica à versão portuguesa), os mediadores de seguros prestarão aos consumidores «antes de qualquer contacto inicial» as informações enumeradas no n.º 1 do artigo 10.º Na prática, porém, é absolutamente impossível prestar informações antes de um contacto. Segundo a versão inglesa, existe uma obrigação de informação «*prior to any initial contract*». Na opinião do Comité Económico e Social é necessário transpor a versão inglesa do documento com a seguinte redacção:

«1) O mais tardar antes da conclusão do contrato, os mediadores de seguros prestarão aos consumidores pelo menos as seguintes informações: ...»

4.6.2. Nos termos do n.º 1, alínea e), do artigo 10.º, o mediador deve informar quem poderá ser responsabilizado em caso de dano. Para além do mediador de seguros, da sua sociedade e dos seus parceiros, intervêm aqui, regra geral, apenas o seguro de responsabilidade civil e a empresa seguradora que estabeleceu o contrato de seguros. O Comité recomenda que se adopte a seguinte nova formulação da alínea:

«e) pessoas singulares ou colectivas (sócios ou a sociedade do mediador, seguro de responsabilidade civil do mediador, dos seus sócios ou da sociedade e nome e morada da companhia seguradora para a qual trabalha) que devem ser consideradas responsáveis por qualquer negligência, falha ou conselho inadequado por parte do mediador no âmbito da mediação de seguros.»

4.6.3. Nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da proposta da Comissão, antes da conclusão de quaisquer contratos específicos, os mediadores são obrigados a estabelecer os requisitos e as necessidades dos clientes e uma explicação das razões que presidiram ao conselho prestado. Este requisito não faz sentido nem é praticável na maioria dos casos. A conclusão de um contrato de seguro de responsabilidade civil automóvel tem sempre por motivo a aquisição ou a readmissão de uma viatura. A conclusão de um seguro de cancelamento da viagem cobre sempre o risco de, em caso de doença, não se poder participar na viagem. Na maior parte dos casos, os contratos correspondem à vontade clara e manifesta do segurado, de modo que o exarar da vontade do cliente pode ser encarado mais como um encargo burocrático do que como uma forma criteriosa de proteger o consumidor. A obrigação de anotação pelo mediador de seguros deveria, portanto, na opinião do Comité, aplicar-se apenas quando o cliente assim o desejasse. Nesse caso, dever-se-ia também solicitar ao cliente que comunicasse, por escrito, as suas solicitações. Em caso de ocorrência de danos, a apreciação da culpa só será possível se existirem, para tal, anotações escritas das duas partes. O mediador deve, porém, estar obrigado a informar sobre a sua obrigação de anotação. Consequentemente, propõe-se a seguinte redacção para o n.º 3 do artigo 10.º:

«3) O mediador de seguros deve informar o cliente de que, a seu pedido, tem de estabelecer, por escrito, os motivos e as necessidades da conclusão de um contrato ou as razões que presidiram ao conselho prestado, se o cliente comunicar, por seu lado, por escrito, ao mediador as suas solicitações e necessidades.»

4.6.4. O Comité Económico e Social propõe à Comissão a seguinte redacção para o n.º 4 do artigo 10.º:

«Os mediadores de grandes riscos e os mediadores ligados a uma empresa, na medida em que se limitem a mediar seguros para a empresa a que se encontram ligados, não precisam de prestar as informações a que se referem os n.ºs 1, 2 e 3.»

⁽¹⁾ Os representantes da Comissão partilharam desta opinião na reunião do Grupo de Estudo «Mediação de Seguros» da Secção do Mercado Único, Produção e Consumo do CES, realizada em 20 de Fevereiro de 2001. Ver o ponto 1.3 da exposição de motivos da proposta de directiva.

4.7. Artigo 13.º — Transposição

4.7.1. A Comissão propõe que os Estados-Membros adoptem, até 31 de Dezembro de 2003, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição da presente directiva, devendo do facto informar imediatamente a Comissão.

4.7.2. O Comité Económico e Social considera ainda necessário que os Estados-Membros informem também a Comissão

sobre os currículos e a duração dos requisitos de formação e de qualificação por eles fixados nos termos do n.º 1, alínea 1), do artigo 4.º. Propõe-se, portanto, complementar o primeiro parágrafo do artigo 13.º com a seguinte frase:

«Em particular, informarão imediatamente a Comissão sobre os conteúdos e a duração do respectivo programa de formação estabelecido nos termos do n.º 1, alínea 4), do artigo 4.º»

Bruxelas, 30 de Maio de 2001.

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social

Quotas de mercado dos diferentes circuitos de distribuição dos seguros em alguns países da União Europeia

(%)

País	Corretores		Agentes gerais		Balcões bancários		Seguro directo		Outros	
	Não vida	Vida	Não vida	Vida	Não vida	Vida	Não vida	Vida	Não vida	Vida
Áustria (*)	14	11	5	3	77	31	3	53	1	2
B	70	50	15	10	8	25	3	5	4	10
D	15	12	72	65	12	17	5	5	6	6
DK	15	18			5	5	40	35	41	42
ESP	18		43		15		20	4		
F	19	7	39	11	5	51	2	6	35	25
Fin	10	15	10	10		45	80	30		
Grécia	Não disponíveis									
IRL	65	50	4	17		15	30	33		
I	18	3	76	42	1	36	5	19		
NL	60				15		20		5	
L	10		80		5		5			
P	16	1	59	12	4	80	14	4	7	1
S	Não disponíveis									
UK	70	48	18	5		15	10	2	2	33

(*) Na Áustria, os bancos podem actuar na qualidade de corretor ou agente.

Fonte: BIPAR 2001.