

# **A DIRETIVA 2002/92/CE RELATIVA À MEDIAÇÃO DE SEGUROS**

## **ANÁLISE DA PROPOSTA DE REVISÃO**



TRABALHO REALIZADO NO ÂMBITO  
DO II CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO DOS SEGUROS  
(2014/2015)

**CARLOS FILIPE GONÇALVES COUTO**

AIDA - PORTUGAL / SECÇÃO PORTUGUESA DA  
ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITO DOS SEGUROS  
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

2015



## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| Abreviaturas.....   | 2  |
| Introdução.....   | 4  |
| Capítulo I – A DMS II e o Mercado Segurador Europeu.....  | 6  |
| I.1 – Aproximação ao problema .....   | 6  |
| I.2 – O Contexto regulatório europeu .....  | 7  |
| I.3 – O mercado segurador europeu.....  | 9  |
| I.4 – As insuficiências da DMS .....  | 11 |
| I.5 – Impacto no Mercado segurador europeu .....  | 13 |
| I.6 – A perspetiva dos operadores de mercado .....  | 15 |
| Capítulo II – A DMS II .....  | 17 |
| II.1 – Análise da proposta de Alteração.....  | 17 |
| II.2 – Alterações ao Capítulo I da DMS – Âmbito de Aplicação e Definições .....   | 18 |
| II.3 – Alterações ao Capítulo II da DMS – Condições de Registo .....  | 21 |
| II.4 – Alterações ao Capítulo III da DMS - procedimento de registo simplificado –<br>declaração de atividades .....                         | 23 |
| II.5 – Alterações ao Capítulo IV da DMS – Liberdade de Prestação de Serviços e<br>Liberdade de Estabelecimento .....                        | 25 |
| II.6 – Alterações ao Capítulo V da DMS – Requisitos de Organização.....   | 27 |
| II.7 – Alterações ao Capítulo VI da DMS – Requisitos de Informação e Regras de<br>Conduta da Atividade .....                                | 29 |
| II.8 – Alterações ao Capítulo VII da DMS – Requisitos Adicionais no que se Refere aos<br>Produtos de Investimento com Base em Seguros ..... | 32 |
| Conclusão .....   | 34 |
| Bibliografia.....   | 35 |



## ABREVIATURAS

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Al.</b>     | Alínea   |
| <b>Art.</b>    | Artigo   |
| <b>ASF</b>     | Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões  |
| <b>BdP</b>     | Banco de Portugal  |
| <b>CdVM</b>    | Código dos Valores Mobiliários, instituído pelo Decreto-lei n.º 486/99, de 13 de novembro, conforme sucessivamente alterado  |
| <b>CE</b>      | Comissão Europeia  |
| <b>Cfr.</b>    | Conferir   |
| <b>CMIPC</b>   | Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores   |
| <b>CMVM</b>    | Comissão do Mercado de Valores Mobiliários   |
| <b>CRD IV</b>  | Diretiva 2013/36/UE, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento em conjunto com o Regulamento n.º 575/2013/UE, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento |
| <b>DL</b>      | Decreto-lei  |
| <b>DMIF</b>    | Diretiva 2004/39/CE, de 21 de abril de 2004, relativa aos mercados de instrumentos financeiros, conforme sucessivamente alterada   |
| <b>DMIF II</b> | Diretiva 2014/65, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros   |
| <b>DMS</b>     | Diretiva 2002/92/CE de 9 de Dezembro de 2002, relativa à mediação de seguros   |
| <b>DMS II</b>  | Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, datada de 3 de julho de 2012, relativa à mediação de seguros (reformulação), conforme alterada pelo Parlamento Europeu em 5 de fevereiro de 2014   |
| <b>EIOPA</b>   | Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, criada pelo Regulamento n.º 1094/2010/UE, de 24 de novembro de 2010   |



|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>Fig.</b>         | Figura   |
| <b>GFIA</b>         | Gestor de Fundos de Investimento Alternativo   |
| <i>i.e.</i>         | <i>Id est</i>  |
| <b>LdE</b>          | Liberdade de Estabelecimento   |
| <b>LPS</b>          | Livre Prestação de Serviços  |
| <b>N.º</b>          | Número   |
| <b>OICVM</b>        | Organismo de investimento coletivo em valores mobiliários  |
| <b>P.</b>           | Página   |
| <b>PE</b>           | Parlamento Europeu   |
| <b>PwC</b>          | PricewaterhouseCoopers Luxembourg  |
| <b>Reg.</b>         | Regulamento  |
| <b>Reg. PRIIPs</b>  | Regulamento n.º 1286/2014/UE, de 26 de novembro de 2014, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros |
| <b>RJMSR</b>        | Regime Jurídico de Mediação de Seguros ou de Resseguros, instituído pelo Decreto-lei n.º 144/2006, de 31 de julho, conforme sucessivamente alterado  |
| <b>RGICSF</b>       | Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, instituído pelo Decreto-lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, conforme sucessivamente alterado   |
| <b>Solvência II</b> | Diretiva 2009/138/CE, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício   |
| <b>SS.</b>          | Seguinte (s)   |
| <b>UE</b>           | União Europeia   |
| <b>§</b>            | Parágrafo  |



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa proceder a uma análise da proposta de alteração da DMS, vulgarmente designada por DMS II, que se encontra atualmente em discussão nas instâncias europeias, sendo expectável que venha a ser adotada em 2016 ou 2017.

Creemos que esta análise, não obstante o lapso temporal que nos separa da adoção da DMS II pelo Parlamento Europeu e, por maioria de razão, da implementação do seu normativo na legislação nacional, terá um sentido útil devido quer à relevância que a DMS II terá no mercado segurador nacional, quer às novas soluções legais que visam proteger o consumidor de seguros.

Assim, procurou-se encontrar as fontes mais recentes e atualizadas, numa matéria que tem conhecido desenvolvimentos constantes, porventura não ao ritmo desejado, e cuja premência já é palpável nos operadores do mercado segurador europeu.

Este trabalho irá explorar águas incertas, na medida em que a DMS II ainda se encontra numa fase embrionária, sujeita a alterações cujo alcance não podemos de momento prever, tendo a presente análise sido estribada na proposta da CE de alteração à DMS, datada de 3 de julho de 2012, na versão alterada pelo PE em 5 de fevereiro de 2014, embora o progresso do processo legislativo tenha estado parado até muito recentemente.

Acresce a esta incerteza que a DMS II é uma Diretiva de harmonização mínima, pelo que para além das eventuais alterações que possa sofrer até ser adotada, ter-se-á de ter em linha de conta a aposição de requisitos adicionais mais rigorosos aquando da sua transposição para as legislações dos Estados-Membros (*gold-plating*).

A este propósito, é perceptível que o contexto de crise prolongada em que vive a UE e o subsequente processo de reforma legislativa dos três ramos do setor financeiro – bancário, mercado de capitais e setor segurador – teve um papel importante nas alterações à DMS.

Nos mesmos moldes, a procura de medidas legislativas harmonizadas ou, pelo menos, mais articuladas ao nível dos requisitos mínimos, procedimentos e opções legislativas adotados, é por si só reveladora de uma intenção clara da UE de instituir um quadro regulatório tendencialmente transversal ao setor financeiro.

Contudo, pensamos que os traços genéticos inovadores da DMS II já estão solidamente consolidados no texto da proposta, que constitui uma tentativa de resposta a um conjunto



de preocupações expressas quer pela Comissão Europeia quer pelos próprios operadores do mercado segurador.

Nestes termos, balizados que estão os aspetos inovadores que irão ser objeto da presente análise e sem prejuízo das vicissitudes que poderão ocorrer até à implementação final da DMS II, iremos procurar proceder à análise das soluções avançadas por esta.

*Nota: Este trabalho foi concluído em julho de 2015, tendo sido tomada em linha de conta a proposta de revisão da Diretiva 2002/92/CE, pelo que a análise ora efetuada encontra-se genericamente atualiza por referência à realidade existente à data.*

*Contudo, atendendo à publicação entretanto ocorrida da versão final reformulada da Diretiva (UE) 2016/97 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de janeiro de 2016 sobre a distribuição de seguros, e de forma a facultar ao leitor um quadro legislativo atualizado, foram incluídas referências em nota de rodapé e nos locais aplicáveis aos Capítulos e artigos da versão final da Diretiva (UE) 2016/97, assim como comentários a pontos específicos em relação aos quais a Diretiva cristalizou soluções diferentes da proposta analisada.*

*Nestes termos, as considerações efetuadas a respeito da proposta de alteração serão, com as devidas adaptações, aplicáveis à versão final da Diretiva (UE) 2016/97, a qual deverá ser transposta para o ordenamento jurídico nacional até 23 de fevereiro de 2018.*



## **CAPÍTULO I – A DMS II E O MERCADO SEGURADOR EUROPEU**

### **I.1 – APROXIMAÇÃO AO PROBLEMA**

A primeira tentativa de regular a mediação de seguros com base no regime da livre prestação de serviços (LPS) e da liberdade de estabelecimento (LdE) surgiu com a Diretiva do Conselho 77/92/CEE de 13 de dezembro de 1976. Não obstante, os entraves ao exercício de atividade de mediação de seguros ou de resseguros por mediadores no mercado único permaneceram.

A DMS foi adotada em 9 de dezembro de 2002 e deveria ter sido implementada até 15 de janeiro de 2005. Todavia, em Portugal, a DMS foi implantada pelo Decreto-lei n.º 144/2006, de 31 de julho (regime jurídico de mediação de seguros ou de resseguros), que entrou em vigor 180 dias após a sua publicação, pelo que a transposição padeceu de um atraso de cerca de um ano.

Atualmente, a DMS é o único diploma legislativo da UE que regulamenta os produtos de seguros do ponto de vista da sua venda, de forma a garantir os direitos dos consumidores. Efetivamente, a DMS traduziu-se num esforço mais conseguido no que respeita à implementação de um mercado único no setor da mediação de seguros e resseguros. No entanto, a circunstância da DMS ser uma Diretiva de harmonização mínima conduziu a que a sua aplicação variasse substancialmente nos diferentes 27 Estados-Membros.

Neste sentido, a necessidade de proceder à sua revisão já tinha sido detetada aquando do controlo da respetiva aplicação levado a cabo pela CE entre 2005-2008, assim como durante o debate legislativo relativo à Diretiva Solvência II.

No entanto, foram os trabalhos efetuados ao nível do G20 em 2010, no âmbito da turbulência existente nos mercados financeiros como consequência da crise internacional, cujos efeitos perduram ainda hoje, que se definiu a necessidade de evoluir no sentido de assegurar a proteção eficaz dos consumidores de uma forma transversal a todos os setores financeiros. Tal harmonização legislativa ao nível dos diferentes setores financeiros implicou a adoção não só de diplomas alinhados entre si, mas também o estabelecimento de um quadro regulatório que busque soluções similares para os mesmos desafios.

Releva-se também determinante a conceção moderna da divisão das competências dos respetivos supervisores consoante o tipo de produto financeiro em causa e as suas



características definidoras, que se afasta do paradigma clássico da supervisão sectorial em sentido estrito<sup>1</sup>. Particularmente, no que diz respeito às normas e práticas de vendas de produtos de seguro de vida com elementos de investimento, os vulgarmente designados *unit-linked*, dada a sua natureza mista entre produto de seguro e produto de investimento puro<sup>2</sup>.

É neste contexto de tentativa de implementação de uma maior harmonização legislativa dos diferentes setores financeiros, que surge a solicitação do Parlamento Europeu, que realçou o interesse de a revisão da DMS ter em linha de conta a revisão da DMIF, da qual resultou a DMIF II<sup>3</sup>.

## I.2 – O CONTEXTO REGULATÓRIO EUROPEU

Tal como referido anteriormente, a adoção da DMS II não é apenas um esforço atomístico no sentido da defesa dos consumidores no mercado único europeu, mas insere-se também na política geral de revisão legislativa que surgiu como resposta à crise financeira.

Assim, as medidas da DMS II e o impacto esperado das mesmas têm de ser conjugadas, em particular, com a Diretiva Solvência II e, num contexto mais vasto, com as Diretivas recentemente adotadas no setor da banca, mercado de capitais e produtos de investimento.

---

<sup>1</sup> No seio da EU existem várias tipologias de regulação financeira, sendo este um tema que não cabe a este trabalho analisar. No entanto, em Portugal vigora a regulamentação baseada na divisão setorial do mercado financeiro, cabendo em traços genéricos ao BdP, à CMVM e à ASF a supervisão das instituições de crédito e sociedades financeiras, dos intermediários financeiros e das empresas de seguros, mediadores e setor dos fundos de pensões, respetivamente.

Porém, foi a própria evolução do mercado que demonstrou que este sistema estanque não era de todo adequado ao dinamismo dos produtos financeiros. Assim, existem já implementadas correções ao âmbito das competências dos supervisores que procuram uma atribuição de poderes para controlar a comercialização de certos produtos, não com base na entidade de onde estes emanam, mas nas suas características. Com particular relevância para o setor dos seguros e fundos de pensões, destacamos o entendimento comum da CMVM e da ASF sobre a regulação e supervisão de fundos de pensões abertos de adesão individual e operações e contratos de seguro ligados a fundos de investimento, de 14 de novembro de 2008, disponível em <http://www.cmvm.pt/pt/Legislacao/Legislacaonacional/Entendimentos/Pages/Entendimentos.aspx?pg>.

O entendimento *supra* originou que a comercialização dos fundos de pensões abertos de adesão individual e os denominados seguros *unit-linked* ficassem sobre a regulação e supervisão da CMVM, através do Reg. da CMVM n.º 2/2015 relativo aos Organismos de Investimento Coletivo (Mobiliários e Imobiliários) e Comercialização de Fundos de Pensões Abertos de Adesão Individual e do Reg. da CMVM n.º 2/2012 sobre produtos financeiros complexos.

<sup>2</sup> A comercialização de seguros de vida *unit-linked* é regulada em Portugal pelo Reg. da CMVM n.º 2/2012 sobre produtos financeiros complexos.

<sup>3</sup> Cfr. exposição de motivos da proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à DMS, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0192&from=EN>.

A este propósito, pode-se conferir na tabela *infra* um resumo das principais iniciativas legislativas da UE para o setor financeiro.

Fig. 1<sup>4</sup>

|  | <b>Seguros</b>   |   | <b>Investimento</b>   |                      |
|--|--|---|---|----------------------|
| <b>Produtos Relevantes</b>                         | Seguro de vida, seguro automóvel, seguro de responsabilidade civil, seguro de bens materiais, seguro de carga, etc. bem como produtos de seguros com elementos de investimento, como os seguros de vida associados a unidades de participação  |   | Ações, obrigações (incluindo as obrigações estruturadas), fundos de investimento, derivados, etc.   |                      |
| <b>Requisitos de Capital</b>                       | <b>Solvência II</b><br>Acesso e exercício da atividade, supervisão, processos de saneamento e de liquidação para as empresas de seguros e resseguros   |   | <b>CRD IV</b><br>Acesso e exercício, supervisão, processos de saneamento e de liquidação para as instituições de crédito e empresas de investimento   |                      |
| <b>Distribuição</b>                                | <b>DMS II</b><br>Regras aplicáveis ao registo e autorização, práticas de <b>comercialização de todos os produtos de seguros</b> , questões transfronteiriças, normas de conduta, supervisão, etc. A comercialização de produtos de seguros com elementos de investimento, como os seguros de vida associados a unidades de participação, é regulamentada na DMS II |   | <b>DMIF II</b><br>Regras aplicáveis ao registo e autorização, requisitos de organização (incluindo a qualificação do pessoal), práticas de <b>comercialização de todos os produtos de investimento</b> , questões transfronteiriças, normas de conduta, supervisão, etc. A DMIF II prevê a isenção para os produtos de investimento com elementos de seguro, como os seguros de vida associados a unidades de participação. |                      |
| <b>Divulgação de informações sobre os produtos</b> | <b>Solvência II</b><br>Produtos de seguros   | <b>Reg. PRIIPs</b><br>Produtos de seguros com elementos de investimento | <b>Diretiva OICVM</b>   | <b>Diretiva GFIA</b> |
|  |  |   | Produtos de investimento – organismos de investimento coletivo em valores mobiliários ‘ <i>harmonizados</i> ’ e ‘ <i>alternativos</i> ’   |                      |

<sup>4</sup> Tabela retirada e adaptada a partir da versão disponibilizada no resumo da avaliação do impacto da proposta da DMS II, p. 2, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0192&from=EN>.



Nestes termos, a adoção da DMS II visará resolver dois problemas fundamentais que se colocam na distribuição de produtos de seguros, a saber: (i) os que se relacionam com a comercialização e (ii) os problemas relacionados com a comercialização de seguros de tipo PRIIPs.

No entanto, procurará fazê-lo em articulação com diplomas que não visam somente o setor segurador, destacando-se pelo seu relevo para o caso o Reg. PRIIPs., que irá disciplinar, também, o que se designa vulgarmente em Portugal por produtos financeiros complexos ou, na enunciação do Reg. PRIIPs, os produtos de investimento com base em seguros, *i.e.* seguros *unit-linked* ou operações do setor segurador ligadas a fundos de investimento<sup>5</sup>.

### **I.3 – O MERCADO SEGURADOR EUROPEU**

Numa nota geral poderíamos dizer que o mercado segurador da UE é extremamente diversificado, espelhando as diferenças legislativas, económicas e culturais existentes no seio da UE, entre os 27 Estados-Membros.

Por outro lado, para se perceber a magnitude da relevância da DMS II, ter-se-á de ter em conta que estamos perante o maior mercado segurador mundial, com cerca de 37% da quota de mercado mundial<sup>6</sup>. Adicionalmente, no final do ano de 2010, os investimentos das empresas de seguros na economia representavam 54% do PIB da UE, sendo que a indústria seguradora europeia empregava diretamente 950.000 pessoas e, indiretamente, cerca de um milhão de prestadores de serviços e mediadores de seguros independentes<sup>7</sup>.

Importa mencionar, ainda, que as diferenças no mercado segurador também se refletem nos canais de distribuição dos produtos de seguros maioritariamente utilizados nos vários Estados-Membros, *i.e.* distribuição direta pelas empresas de seguros, canal *bancassurance*, comercialização à distância, distribuição através de mediadores de seguros independentes, etc.

Assim, no Reino Unido, Alemanha, Holanda, Bélgica, Irlanda, Itália, Polónia, Áustria, Portugal, Luxemburgo, Bulgária e Roménia, o mercado da distribuição de produto de seguros é orientado para a distribuição indireta com recurso a mediadores de seguros,

<sup>5</sup> Cfr. art. 2º, n.º 1, al. d) do Reg. da CMVM n.º 2/2012.

<sup>6</sup> Dados referentes a setembro de 2011, retirados do relatório de avaliação da Comissão Europeia sobre o impacto da proposta de alteração da DMS, p. 12, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0191&from=EN>.

<sup>7</sup> *Idem*.



enquanto, ao invés, em França, Espanha e Finlândia, tem relevo a distribuição direta realizada pelas empresas de seguros<sup>8</sup>.

A tabela *infra* permite demonstrar, em termos sucintos, a forma com o mercado da distribuição de produtos de seguros se encontra organizado nos diferentes Estados-Membros.

Fig. 2<sup>9</sup>

| Market shares of the various insurance distribution channels in the EU<br>(in %) - selected countries (non-life insurance) |  |                       |                       |                       |
|--|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|  | Insurance Intermediaries<br>(brokers+agents) | Banks/Post<br>Offices | Direct<br>Insurance   | Other                 |
| Austria  | 48   | 5                     | 43                    | 4                     |
| Belgium  | 73.4   | 6.3                   | 20.2                  | -                     |
| Czech Republic   | 65   | 3                     | 29                    | 3                     |
| Denmark  | 15   | 5                     | 40                    | 40                    |
| Estonia  | 60   | 10                    | 30                    |                       |
| Finland  | 15   | 10                    | 70                    | 5                     |
| France   | 53   | 9                     | 33                    | 3                     |
| Germany  | 87   | 5                     | 1                     | 7                     |
| Greece   | 88   |                       |                       | 12.5                  |
| Ireland  | 75   |                       | 25                    |                       |
| Italy  | 91.5   | 2                     | 6.5                   | 0.1                   |
| Lithuania  | 36   | 0                     | 48                    | 15                    |
| Luxembourg   | 80   | 3                     | 6                     | 11                    |
| Malta  | 60   |                       | 30                    | 10                    |
| Netherlands  | 42   | 17                    | 38                    | 3                     |
| Poland   | 69.3   | 7.4                   | 23.2                  | 0.1                   |
| Portugal   | 70.6   | 9.9                   | 12.6                  | 6.9                   |
| Romania  | 60   | 10                    | 30                    | -                     |
| Slovakia   | 59   |                       |                       | 41                    |
| Spain  | 61.53  | 8.48                  | 18.21                 | 11.78                 |
| Sweden   | 55   |                       |                       | 45                    |
| UK   | Personal lines: 42<br>Commercial lines: 88   | Pers.: 16 Comm.:<br>0 | Pers.: 31<br>Comm.: 9 | Pers.: 11<br>Comm.: 3 |

Posto isto, destaca-se que não obstante as diferenças que existem entre as formas de organização dos canais de distribuição de seguros nos vários Estados-Membros, numa análise global, o canal dos mediadores assume uma relevância primordial, sem prejuízo de quotas significativas detidas pelo canal da distribuição direta.

<sup>8</sup> *Idem Ibidem.*

<sup>9</sup> Dados atualizados por referência a fevereiro de 2010 e retirados do relatório de avaliação da Comissão Europeia sobre o impacto da proposta de alteração da DMS, p. 14.



#### I.4 – AS INSUFICIÊNCIAS DA DMS

Neste contexto, não obstante a DMS ter representado um salto significativo em relação à anteriormente vigente Diretiva 77/99/EEC, de 13 de dezembro de 1976, verificaram-se ao longo da sua aplicação vários problemas estruturais.

Em primeiro lugar, a DMS e o RJMSR, diploma que procedeu à transposição da DMS no ordenamento jurídico português, só se aplicam aos mediadores de seguros ou resseguros, sendo estes entendidos como as entidades que prestam serviços de mediação de seguros a terceiros em troca de uma remuneração<sup>10</sup>. Esta conceção restrita da DMS conduziu a que as empresas de seguros, enquanto distribuidores dos seus próprios produtos, ficassem de fora do escopo da DMS<sup>11</sup>.

Efetivamente, esta opção legislativa da DMS parece consubstanciar uma contradição em termos da própria DMS em relação aos objetivos a que se proponha, entre os quais se incluía a igualdade de tratamento dos operadores e a proteção dos consumidores. Na visão do legislador europeu tal princípio imponha que várias entidades como os agentes, corretores e operadores de banca-seguros, deveriam ser abrangidos pela DMS<sup>12</sup>.

Esta circunstância é tão mais significativa quanto o papel que o canal da distribuição direta de produtos de seguros representa no mercado segurador europeu, particularmente em certos Estados-Membros nos quais ocupa uma quota significativa<sup>13</sup>.

Um outro ponto em relação ao qual a DMS demonstra estar desfasada do intuito legislativo inerente, prende-se com a forma como regula de forma insuficiente as estruturas de remuneração dos mediadores de seguros e os seus impactos ao nível dos conflitos de interesse. Este aspeto adquire particular relevo num contexto de crescente complexidade dos produtos de seguros comercializados, que conduz os consumidores a lançarem mão do conselho profissional dos mediadores de seguros como esteio da sua decisão de contratar<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Considerando (11) da DMS ‘a presente directiva é aplicável às pessoas cuja actividade consiste em prestar serviços de mediação de seguros a terceiros a troco de remuneração, que pode ser pecuniária ou revestir a forma de qualquer outra vantagem económica acordada e ligada à prestação fornecida por esses intermediários’.

<sup>11</sup> Cfr. art. 3º, n.º 1 do RJMSR ‘o presente decreto-lei não é aplicável: a) a actividades assimiláveis a mediação de seguros ou de resseguros, quando exercidas por uma empresa de seguros ou de resseguros, no que se refere aos seus próprios produtos, ou por um trabalhador que actue sob responsabilidade da empresa de seguros ou de resseguros, no quadro do respectivo vínculo laboral’.

<sup>12</sup> Cfr. Considerando (9) da DMS.

<sup>13</sup> Vide ponto I.3.

<sup>14</sup> Paralelamente, estudos demonstraram que os consumidores, devido à perceção do papel dos mediadores como estando envolto numa certa neblina no que se referia aos interesses que visavam prosseguir com a sua



Em terceiro lugar, tornou-se patente que a implementação da DMS traduziu-se na aplicação de diferentes bitolas em relação ao nível da exigência de qualidade aplicável quer ao conselho prestado pelo mediador de seguros, quer à aferição dos requisitos de formação profissional que este deveria possuir para exercer a sua atividade.

Assim, enquanto alguns Estados-Membros exigem até 500 horas de formação outros apenas se quedam pelas 50 horas. O mesmo problema se verifica ao nível da experiência profissional exigida ao mediador de seguros, com alguns Estados-Membros a exigir 6 meses enquanto, no outro extremo, certos Estados-Membros exigem 4 anos de prática profissional<sup>15</sup>.

Em Portugal, nos termos conjugados do art. 12º/1 do RJMSR com o art. 16º da Norma Regulamentar da ASF n.º 17/2006-R, o período de formação exigido varia entre: as (i) 25 horas para o ramo ‘Vida’, (ii) 35 horas para os ramos ‘não vida’ ou (iii) 45 horas no caso de abranger o ramo ‘vida’ e os ramos ‘não vida’, para acesso à categoria de mediador de seguros ligado, sempre que a atividade de mediação de seguros seja acessória da atividade principal do mediador e (iv) 85 horas para o ramo ‘vida’, (v) 100 horas para os ramos ‘não vida’ ou (vi) 130 horas, no caso de abranger o ramo ‘vida’ e os ramos ‘Não vida’, para acesso às categorias de agente de seguros, corretor de seguros ou mediador de resseguros.

Adicionalmente, verificou-se que não existia uma distinção patente entre a atividade de mediação quando exercida relativamente a produtos de seguros simples ou, ao invés, quando exercida em relação a produtos de seguros complexos. É entendimento pacífico que o aconselhamento no âmbito dos produtos de seguros complexos, dada a sua natureza financeira que por vezes escapa ao senso comum do que consubstancia um seguro, deverá ser precedido de uma formação mais rigorosa de forma a prestar um melhor serviço ao consumidor.

Em quarto lugar, a abertura do mercado segurador europeu à atividade transfronteiriça dos mediadores de seguros em regime LPS tem sido dificultada por legislação que transpõe a DMS, assim como pelas diferentes interpretações que surgiram a este respeito<sup>16</sup>. O resultado deste obstáculo é que a percentagem de seguros comercializados por operadores em regime LPS representa uma diminuta fração do volume de negócio deste mercado.

---

atividade, preferiam recorrer ao conselho de amigos, familiares ou outras fontes informais. Cfr. p. 18 do relatório de avaliação da Comissão Europeia sobre o impacto da proposta de alteração da DMS.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 19

<sup>16</sup> *Idem Ibidem*, p. 20.



Por último, é perceptível que o quadro sancionatório aplicável ao setor da mediação de seguros necessita de ser robustecido, mediante apelo a uma maior uniformização das disposições legais. Efetivamente, é uma preocupação constante dos mediadores de seguros a circunstância de não ser facilmente determinável, partindo do ordenamento jurídico do Estado-Membro origem do mediador, qual o regime sancionatório aplicável no Estado-Membro de acolhimento.

Acerca desta problemática, é notório que o legislador europeu pretendeu deixar a cargo dos Estados-Membros a responsabilidade pelo estabelecimento de um quadro sancionatório que respondesse às exigências da DMS<sup>17</sup>, tendo apenas dedicado um artigo a esta temática na DMS.

Contrariamente, na DMS II nota-se que a preocupação do legislador foi além do estabelecimento de uns quantos princípios gerais, tendo previsto um conjunto mais vasto de disposições ao nível do regime sancionatório<sup>18</sup>, sem prejuízo das sanções penais que se mantêm na esfera dos Estados-Membros.

## **I.5 – IMPACTO NO MERCADO SEGURADOR EUROPEU**

Um dos aspetos mais relevantes na análise do impacto da DMS II prende-se, para além da maior proteção dos consumidores, com a necessidade de garantir que a adoção dos padrões de *compliance* impostos pela DMS II não sobrecarrega os operadores de mercado. Em particular quanto aos mediadores de seguros de menor dimensão, a implementação de medidas que impliquem um acréscimo nos seus custos operacionais poderá traduzir-se, numa perspetiva de curto/médio prazo, na perda da capacidade de competir com concorrentes de maior dimensão.

Neste sentido, a proposta da Comissão Europeia estimou que os custos globais da adoção das novas medidas em virtude da implementação da DMS II se cifrariam em cerca de € 617M, dos quais 18% corresponderiam a custos a incorrer uma só vez<sup>19</sup>. Neste sentido, as estimativas globais preveem que tal montante corresponda na prática a um custo de cerca de € 730 por operador de mercado e cerca de € 20.000 por Estado-Membro<sup>20</sup>. Não

---

<sup>17</sup> Cfr. art. 8º da DMS.

<sup>18</sup> Cfr. art. 26º a 31º da DMS II.

<sup>19</sup> Cfr. p. 68 do relatório de avaliação da Comissão Europeia sobre o impacto da proposta de alteração da DMS.

<sup>20</sup> *Idem*. P. 68-69.

obstante, dado que as propostas da DMS II dedicam uma atenção especial aos produtos de seguros de vida ligados a investimentos, estes enfrentarão alguns custos acrescidos.

A tabela *infra* demonstra de forma sucinta o incremento de custos que os operadores do mercado segurador sofrerão em virtude da implementação das medidas previstas na DMS II, tomando por referência quer o momento antes da implementação da DMS, quer a passagem do padrão regulatório para o pós-DMS II.

Fig. 3<sup>21</sup>

|   | <b>Custos de Cumprimento</b> |                      |                                |                                      |
|---|------------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
|   | De 0 para DMS II (total)     | Da DMS para a DMS II | Custos materiais <sup>22</sup> | Custos Administrativos <sup>23</sup> |
| Alargamento do âmbito da Diretiva                 | 240                          | 3                    | 2                              | 1                                    |
| Divulgação da remuneração recebida                | 168                          | 168                  | 10                             | 158                                  |
| Introdução do padrão regulatório da DMIF          | 450                          | 450                  | 50                             | 400                                  |
| Qualificação profissional (Formação)              | 212                          | 85                   | 35                             | 50                                   |
| Procedimento de reconhecimento mútuo simplificado | 60                           | 10                   | 3                              | 7                                    |
| <b>Total<sup>24</sup></b>                         | <b>1.130</b>                 | <b>716</b>           | <b>100</b>                     | <b>616</b>                           |

<sup>21</sup> Cfr. p. 69-70 do relatório de avaliação da Comissão Europeia sobre o impacto da proposta de alteração da DMS.

<sup>22</sup> Custos relacionados com a adoção de mudanças ao nível dos produtos os procedimentos.

<sup>23</sup> Custos relacionados somente com o processo de adaptação às novas obrigações legais.

<sup>24</sup> Em milhões de euros.



## I.6 – A PERSPETIVA DOS OPERADORES DE MERCADO

Um aspeto que naturalmente releva no processo legislativo de alteração da DMS prende-se com a visão dos operadores de mercado em relação às principais alterações que até ao momento foram avançadas pela CE e pelo PE.

Nestes termos, o estudo encomendado à PwC pela CE teve o mérito de analisar cinco mercados representativos do volume de negócios efetuado pelo setor segurador na UE (Bélgica, Finlândia, França, Alemanha e Reino Unido), com vista a perceber quais os impactos, mas, também, quais as preocupações latentes dos operadores do setor dos seguros<sup>25</sup>.

Entre as conclusões mais assinaláveis, destaca-se o facto de ter havido uma generalizada receção positiva quanto ao *alargamento do âmbito de aplicação da DMS às empresas de seguros*, não prevendo os operadores um acréscimo significativo dos custos por esse motivo. Efetivamente, existe a perceção que tal opção legislativa irá conduzir a um maior equilíbrio entre operadores de mercado, sendo que nos Estados-Membros onde a indústria seguradora é menos avançada, os benefícios aos consumidores serão diretos, enquanto nos Estados-Membros com um mercado segurador mais maduro, tais benefícios chegarão pela via indireta da criação de um mercado mais competitivo e transparente.

No que se refere à *obrigatoriedade da divulgação pelo mediador de seguros da informação relativa às comissões que recebe das empresas de seguros*, a perceção dos operadores de mercado dividiu-se consoante o regime legal que seria adotado a este propósito.

Assim, os operadores de mercado revelaram-se contra um regime que previsse a obrigatoriedade da divulgação de dados detalhados sobre a remuneração ao longo de toda a cadeia de distribuição dos produtos de seguros com base, essencialmente, em dois argumentos.

O primeiro argumento prende-se com o facto da divulgação detalhada por parte dos mediadores dever se acompanhar de igual modo pelas empresas de seguros quantos aos custos em que a sua área de distribuição incorre – no caso da distribuição direta – sob pena de se distorcer o mercado, ao dar-se a perceção que a distribuição realizada por mediadores de seguros seria mais cara. Mesmo na circunstância das empresas de seguros revelarem os

---

<sup>25</sup> Cfr. ‘Study on the impact of the revision of the Insurance Mediation Directive’, de 23 de maio de 2011, disponível em [http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/mediation/imd\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/mediation/imd_final_en.pdf).



seus custos quando procedem à distribuição direta, as entidades questionadas pronunciaram-se no sentido de que seria extremamente difícil verificar tais dados ou sequer estabelecer um padrão comum em todos os Estados-Membros para o seu cálculo.

Por outro lado, uma crítica da autoria dos operadores do Reino Unido prendeu-se com o facto de este sistema estabelecer um regime de divulgação de informação mais complexo sem que os estudos realizados tenham sido capazes de o correlacionar com um ganho ou benefício para o consumidor<sup>26</sup>.

Contudo, os Estados-Membros que participaram no estudo conduzido pela PwC concordaram com o estabelecimento de um regime menos exigente, limitando-se a divulgação à natureza e fonte da remuneração, incluindo serviços e questões gerais relacionadas com a distribuição, com vista a esclarecer sobretudo a relação tripartida entre empresa de seguros-mediador-consumidor.

Por último, no que se refere à questão do *reforço do regime de prevenção de conflitos de interesse*, destaca-se que, de acordo com os inquiridos, os dois pontos fulcrais nesta matéria relacionavam-se com a remuneração do mediador de seguros e com a relação do mediador de seguros com o consumidor, particularmente sobre a questão acerca de quem é que o mediador de seguros representa.

A este propósito, os operadores de mercado revelaram que eram contra o aumento dos deveres de divulgação de conflitos de interesses, na medida em que tal não ajudaria o consumidor a tomar uma escolha informada. Adicionalmente, a recolha exaustiva de todos os conflitos de interesses existentes, em potência ou hipotéticos, levaria a que recaísse sobre os ombros dos operadores de mercados um ónus excessivo, designadamente sobre os de menor dimensão.

De igual modo, foi considerado que banir pura e simplesmente a comissão era uma medida extrema que acarretaria duas consequências: por um lado, a fuga de mediadores de seguros do mercado e, por outro lado, a diminuição da concorrência no mercado dos produtos de seguros, como decorrência dessa fuga.

---

<sup>26</sup> Cfr. relatórios e estudos indicados na nota de rodapé n.º 3 do estudo ‘*Study on the impact of the revision of the Insurance Mediation Directive*’, de 23 de maio de 2011’, disponível em [http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/mediation/imd\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/mediation/imd_final_en.pdf).



## CAPÍTULO II – A DMS II

### II.1 – ANÁLISE DA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO

Tendo em conta o contexto descrito e a necessidade premente de se proceder à revisão da DMS, a CE publicou em 3 de Julho de 2012 a proposta de revisão da DMS, denominada de DMS II.

Assim, a DMS II visa suprir as falhas detetadas na DMS, propondo-se, em termos globais, a:

- Potenciar um mercado de concorrência sem distorções;
- Aumentar os níveis de proteção dos consumidores;
- Alargar o âmbito de aplicação da DMS a todos os canais de distribuição;
- Identificar, gerir e limitar os conflitos de interesses;
- Aumentar o nível de harmonização das medidas e sanções administrativas aplicáveis;
- Aumentar a adequação e objetividade do aconselhamento prestado ao consumidor;
- Assegurar que as qualificações profissionais dos operadores de mercado correspondem à complexidade dos produtos de seguro distribuídos; e
- Simplificar e aproximar os procedimentos de distribuição transfronteiriça em toda a UE.

Adicionalmente, a DMS II pretende uma maior integração com a arquitetura legislativa em vigor, acolhendo soluções consentâneas com as adotadas para os mesmos problemas suscitados em outros ramos do sistema financeiro, com particular destaque para o setor bancário e mercado de capitais<sup>27</sup>.

Não obstante, manter-se-á, à semelhança da DMS, como uma diretiva de harmonização mínima, pelo que os Estados-Membros poderão estabelecer requisitos mais rígidos para a sua aplicação (*gold-plating*). Este facto poderá conduzir a que alguns aspetos da DMS II sejam transpostos de forma diferente nos vários Estados-Membros, aspeto que terá de ser conjugado, por um lado, com o alargamento das normas mínimas e, por outro, com a possibilidade de emissão de atos delegados pela CE relativamente às matérias de conflitos

---

<sup>27</sup> CFR. ponto I.2 *supra*.



de interesses, informações a prestar aos clientes e adequação da prestação de informações aos clientes<sup>28</sup>.

Por último, destaca-se ainda o papel de relevo que é reconhecido à EIOPA no que se refere às questões da repartição de competências entre Estados-Membros, conflitos de interesses, gestão de dados e monitorização da aplicação da DMS II, práticas de vendas cruzadas, informações a prestar aos clientes, supervisão da distribuição de produtos (em particular os produtos de seguros complexos), agregação e centralização das sanções aplicadas e elaboração de projetos de normas técnicas<sup>29</sup>.

## II.2 – ALTERAÇÕES AO CAPÍTULO I DA DMS – ÂMBITO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES

No que se refere às alterações efetuadas ao Capítulo I da DMS, destaca-se o alargamento do âmbito subjetivo de aplicação DMS, passando este a incluir a distribuição direta de produtos de seguros, as alterações à exceção *de minimis* e a reformulação e aditamentos às definições constantes da DMS.

Com efeito, o art. 1º da DMS II inclui duas alterações que vão no sentido de alargarem o âmbito de aplicação da DMS. Em primeiro lugar, a DMS passa a regular o acesso à atividade de mediação, ‘*incluindo as atividades de gestão profissional e regularização de sinistros*<sup>30</sup>’. Por outro lado, através da redução do âmbito de aplicação da exceção à aplicação da DMS, contida no art. 1º/3, § 3º da DMS, as atividades de mediação de seguros ou de resseguros exercidas por empresas comunitárias de seguros ou de resseguros passam a estar abrangidas pela DMS II. Todavia, de acordo com o disposto no art. 1º/6 da DMS, esta não se aplica a atividades de distribuição de seguros ou resseguros no que se refere a riscos e responsabilidades localizados fora da EU.

<sup>28</sup> Cfr. arts. 23º, 24º, 25 e 33º da DMS II.

<sup>29</sup> Cfr. arts. 7º, 17º, 21º-A, 24º, 26º-A e 31º da DMS II.

<sup>30</sup> Note-se que o CMIPC sugeriu a eliminação desta alteração, não obstante a mesma ter sido sugerida pela CE e aceite pelo PE, pois considera que padece de um sentido útil, já que no seu entender ‘*o alargamento do âmbito de aplicação a fim de abranger atividades de regularização ou de peritagem suscita uma forte perplexidade, já que introduz, no âmbito da distribuição dos produtos de seguros, uma nova série de grupos profissionais que não são pertinentes, devido à sua natureza profissional, para a atividade que está a ser regulamentada*’. Cfr. p. 70-71 do Parecer da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores, integrado no âmbito do Relatório sobre a Proposta de Diretiva do PE e do Conselho relativa à mediação, de seguros de 5 de fevereiro de 2014, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0085+0+DOC+PDF+V0//PT>. A versão final da DMS II – Diretiva (EU) 2016/97 do PE e do Conselho de 20 de janeiro de 2016 sobre a distribuição de seguros (reformulação) – no art. 2º/2 (b) acabou por excluir do seu âmbito de aplicação estas atividades.



No que se refere à exceção *de minimis*, apesar de a mesma se manter, o art. 1º/2 (e) da DMS sofreu alterações. Assim, numa primeira fase, a proposta da Comissão Europeia procurou reduzir o seu âmbito da sua aplicação para que as apólices de seguro vendidas a título acessório de uma prestação de serviços ficassem abrangidas pela DMS II, mas na versão alterada pelo PE, tal ponto voltou a ser sofreu alterações<sup>31</sup>.

Na sequência das alterações reintroduzidas pelo PE, parece resultar que as apólices de seguro de viagem vendidas por agências de viagens ou as apólices de seguro genéricas, vendida por empresas de aluguer e de locação financeira de automóveis continuam a não estar abrangidas pela DMS II, em termos análogos aos previstos anteriormente na DMS<sup>32</sup>.

Adicionalmente, o valor do montante do prémio anual previsto na al. (f) do art. 1º/2 da DMS foi elevado de € 500 para € 600, pretendendo o PE que a atualização deste valor seja efetuada periodicamente pela EIOPA.

Merece igualmente destaque o alargamento do conceito de ‘*mediação de seguros*’<sup>33</sup> constante do art. 2º/1 (3) da DMS II<sup>34</sup>, que visa incluir expressamente certas atividades desenvolvidas por sítios na *internet* de agregação de produtos de seguros.

<sup>31</sup> Cfr. redação sugerida pelo PE para o art. 1º/2 (e): ‘*o seguro ser complementar de produtos ou da prestação de um serviço de qualquer fornecedor, desde que, no caso da entrega de produtos, esse seguro cubra o risco de avaria ou de perda, de furto ou de danos a esses produtos fornecidos por esse fornecedor*’.

<sup>32</sup> Cfr. art. 3º/2 do RJMSR.

<sup>33</sup> ***Mediação de seguros***, as atividades que consistem em ***prestar aconselhamento, propor ou praticar outro ato preparatório da celebração de um seguro, ou em celebrar esses contratos ou apoiar a gestão e execução desses contratos***. As atividades que consistem em prestar aconselhamento ou em propor ou celebrar contratos de seguro são também consideradas como ***mediação de seguros quando forem exercidas por um empregado de uma empresa de seguros, em contacto direto com o cliente, sem a intervenção de um mediador de seguros***.

Para efeitos da presente diretiva, serão consideradas como *mediação de seguros* as seguintes atividades:

***Prestação de informações sobre um ou mais contratos de seguro de acordo com os critérios selecionados pelo cliente através de um sítio web ou por outros meios e fornecimento de uma tabela de classificação de produtos de seguros ou de um desconto sobre o preço de um contrato, quando o cliente puder celebrar diretamente um contrato de seguros no final do processo recorrendo a um sítio internet ou a outros meios;***

***Nenhuma das seguintes atividades será considerada como mediação de seguros para efeitos da presente diretiva:***

- a) *A prestação de informações a um cliente a título ocasional no contexto de outra atividade profissional, se o prestador dessas informações não tomar quaisquer medidas adicionais para assistir o cliente na celebração ou na execução de um contrato de seguro.*
- b) *O simples fornecimento de dados e informações sobre potenciais tomadores de seguro a mediadores ou empresas de seguros, ou de informações sobre produtos de seguros ou sobre um mediador ou empresa de seguros a potenciais tomadores de seguros’.*

<sup>34</sup> O conceito de “*mediação de seguros*” foi redenominado para “*distribuição de seguros*” pelo artigo 2º/1 (1) da versão final da DMS II, passando a ser entendido como “*as atividades que consistem em prestar aconselhamento, propor ou praticar outros atos preparatórios da celebração de contratos de seguro, em*



Da alteração do conceito de mediação de seguros, basilar para a aplicação das normas contidas na DMS II, destaca-se ainda que a nova definição abarca a prestação de aconselhamento ou proposta de celebração de contratos quando efetuadas diretamente por empregado da empresa de seguros, sem intervenção de mediador de seguros.

Quanto às exclusões do conceito de mediação de seguros, o art. 2º/2vai mais longe do que a anterior DMS, prevendo-se agora que, para além da prestação de informação a título ocasional no âmbito de outra atividade, também o simples fornecimento de dados e informações sobre potenciais tomadores de seguros a mediadores de seguros/empresas de seguros ou o fornecimento de informações sobre produtos de seguros ou mediadores/empresas de seguros a potenciais tomadores de seguros não serão considerados atividades de mediação de seguros.

A este respeito e embora seja perceptível a intenção da DMS II de não se aplicar a atividades de mera referência, entendemos que deveria ter sido mais específica sobre este ponto, sob pena de estratégias encapotadas de *cross-selling* ou de *up-selling* não ficarem abrangidas pela mesma.

Adicionalmente, a própria redação da DMS II vem reconhecer e caucionar a prática da transmissão de informações sobre clientes (potenciais tomadores de seguros) a mediadores/empresas de seguros. Naturalmente, embora este comportamento seja desconsiderado pela DMS II como atividade de mediação de seguros, não deixará o mesmo de estar sujeito às regras da legislação relativa à proteção de dados pessoais dos clientes e, em última análise, ao seu consentimento para o tratamento desses dados pelo transmissor.

Por último, não obstante seja útil a disciplina da utilização dos sítios da *internet* e sua integração no conceito da atividade de mediação de seguros, estamos em crer que deveria ter sido aproveitado o ensejo para se balizar e disciplinar de forma mais clara o *reverse solicitation* ou o *marketing* passivo, dado que se afigura como uma necessidade fulcral dos operadores de mercado perceberem onde começam e terminam as suas obrigações legais.

Efetivamente deveria ser previsto um regime legal simplificado quando a iniciativa de contactar o mediador ou empresa de seguros é tomada pelo cliente, baseado no

---

*celebrar esses contratos ou em apoiar a gestão e a execução desses contratos, em especial em caso de sinistro, incluindo a prestação de informações sobre um ou mais contratos de seguro, de acordo com os critérios seleccionados pelos clientes através de um sítio na Internet ou de outros meios e a compilação de uma lista de classificação de produtos de seguros, incluindo a comparação de preços e de produtos ou um desconto sobre o preço de um contrato de seguro, quando o cliente puder celebrar direta ou indiretamente um contrato de seguro recorrendo a um sítio na Internet ou a outros meios”.*



conhecimento prévio que este possua sobre o produto em concreto. Nesta circunstância deveria ser permitido ao mediador ou empresa de seguros a atuação num enquadramento regulamentar simplificado no que se refere à informação a prestar ao cliente. Adicionalmente, para efeitos de mediação de seguros, deveria ser excluído, de forma clara, do âmbito de aplicação da DMS II a mera atuação reativa do mediador ou empresa de seguros, quando esta se limitasse a esclarecer questões colocadas por iniciativa do cliente. Inversamente, a DMS II, no art. 2º/1 (9)<sup>35</sup>, optou por uma definição de aconselhamento que inclui as recomendações pessoais a um cliente a pedido deste ou por iniciativa da empresa ou do mediador de seguros.

Outro aspeto inovador da DMS II prende-se com a previsão da definição de produto de investimento baseado em seguros (PRIIP) e na procura do estabelecimento de um regime articulado com o Reg. PRIIPs relativo aos documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros<sup>36</sup>.

Refira-se ainda que foram alteradas ou introduzidas várias definições constantes do art. 2º da DMS II, entre as quais, a definição de mediador de seguros vinculado, aconselhamento, relações estreitas, venda subordinada, prática de agregação, etc.

### **II.3 – ALTERAÇÕES AO CAPÍTULO II DA DMS – CONDIÇÕES DE REGISTO**

No que concerne ao Capítulo II da DMS II (Condições de Registo), foi essencialmente mantido o regime que já resultava da DMS com pequenas exceções, que visam sobretudo simplificar os procedimentos atinentes ao registo de mediadores, prever disposições transitórias ao nível do registo dos mediadores de seguros já registados ao abrigo da DMS e proceder à criação de um sistema centralizado de registo.

No art. 3º/1 é estabelecido que as empresas de seguros e resseguros estabelecidas ao abrigo das Diretivas vigentes, bem como os seus empregados, não serão obrigados a registar-se novamente ao abrigo da DMS II. Os Estados-Membros poderão dispor que as pessoas que tenham exercido a atividade de mediadores de seguros antes de 1 de janeiro de 2014 (a ser corrigida com a data do ano de entrada em vigor da DMS II), que tenham estado inscritas num registo e possuam um nível de formação e de experiência semelhante

<sup>35</sup> Art. 2º/1 (15) da versão final da DMS II.

<sup>36</sup> Cfr. arts. 2º/1(17) e Capítulo VII da DMS II (Capítulo VI da versão final da DMS II), assim como o Reg. PRIIPs. Cfr. Capítulo II.8 do presente trabalho.



ao requerido na DMS II, sejam automaticamente inscritas no registo a criar, uma vez preenchidos os requisitos do art. 4º/3 e 4 (Procedimento de Registo Simplificado – Declaração de Atividades)<sup>37</sup>.

É também previsto na DMS II que os Estados-Membros devem criar um sistema de registo em linha composto por um formulário único de registo disponível num sítio web, que deverá ser facilmente acessível para as empresas e mediadores de seguros, bem como permitir que esse formulário seja preenchido diretamente em linha.

Paralelamente, a EIOPA deve estabelecer, publicar e manter atualizado no seu sítio da internet um registo eletrónico único que contenha os registos dos mediadores de seguros e resseguros que tenham notificado a sua intenção de exercer uma atividade transfronteiriça em conformidade com o Capítulo IV da DMS II<sup>38</sup>.

As autoridades competentes dos Estados-Membros deverão assegurar que só registam um mediador de seguros ou resseguros se tiverem a certeza que esse mediador cumpre com os requisitos profissionais e de organização estabelecidos no art. 8º da DMS II<sup>39</sup> ou se outro mediador ou empresa de seguros assumir a responsabilidade de assegurar que o mediador cumpre esses requisitos.

Por último, são impostos deveres aos Estados-Membros de celeridade, prevendo-se que estes tenham dois meses a contar da data da apresentação do pedido completo para incluírem o mediador no registo, notificando-o, imediatamente, de tal facto<sup>40</sup>.

No âmbito das alterações inovadoras à DMS, os Estados-Membros deverão assegurar que as suas autoridades competentes solicitem aos mediadores como condição para o registo, exceto no que se refere aos não vinculados e nos casos em que uma outra entidade de seguros assegure o cumprimento de tais requisitos, que:

- Forneçam informações às suas autoridades competentes sobre a **identidade dos acionistas ou membros**, quer sejam pessoas singulares ou coletivas, que **disponham de uma participação superior a 10% no mediador**, bem como sobre a dimensão dessas participações;

<sup>37</sup> O estabelecimento de um procedimento de registo simplificado não foi adotado pela versão final da DMS II, pelo que os requisitos de renovação do registo ao abrigo da DMS II, quando da sua transposição para o ordenamento jurídico nacional, serão acrescidos.

<sup>38</sup> Capítulo III da versão final da DMS II.

<sup>39</sup> Art. 10.º da versão final da DMS II.

<sup>40</sup> Cfr. art. 3º/6 da DMS II. O art. 3º/5 da versão final da DMS II prevê um prazo de 3 meses para este efeito.



- Forneçam informações às suas autoridades competentes sobre a *identidade das pessoas que tenham relações estreitas com o mediador* de seguros ou de resseguros; e
- Demonstrem de forma satisfatória que as participações ou relações estreitas *não impedem o exercício efetivo das funções de supervisão pela autoridade competente*.

Em termos sumários, pretende-se desta forma evitar que surjam potenciais conflitos de interesses entre os detentores de participação qualificada em mediador de seguros ou resseguros ou que com este esteja numa relação de proximidade que possa fazer perigar a independência do aconselhamento prestado ao cliente.

#### II.4 – ALTERAÇÕES AO CAPÍTULO III DA DMS - PROCEDIMENTO DE REGISTO SIMPLIFICADO – DECLARAÇÃO DE ATIVIDADES<sup>41</sup>

Na sequência da proposta da CE, foi introduzido o novo art. 4º à DMS, que visa criar um procedimento de registo simplificado – declaração de atividades – especialmente direcionado para os mediadores de seguros que exerçam a sua atividade a título acessório e desde que preenchessem determinados pressupostos. Nesta circunstância, tais mediadores estariam dispensados de cumprir com os requisitos de registo mais exigentes, previstos no art. 3º da DMS II.

O PE, na sua proposta de revisão da DMS, efetuou algumas alterações de cariz pontual ao art. 4º<sup>42</sup>, nomeadamente de forma a conferir aos Estados-Membros a possibilidade de

---

<sup>41</sup> O presente título foi deixado para efeitos de manutenção da realidade factual à data da elaboração deste trabalho, todavia, tal como anteriormente referido, a versão final da DMS II, não adotou este procedimento de registo simplificado (cfr. nota de rodapé 37), pelo que a descrição aqui efetuada servirá somente para elucidar o leitor das alternativas propostas e discutidas aquando do processo de revisão.

<sup>42</sup> ‘Artigo 4º - Procedimento de declaração para a prestação de serviços acessórios de mediação de seguros: *gestão profissional e regularização de sinistros*

1. Os requisitos de registo previstos no artigo 3.º não são aplicáveis a um mediador de seguros que exerce atividades de mediação a *título acessório*, desde que essas *atividades preencham todas as seguintes condições*:
  - a) A atividade profissional principal do mediador de seguros é distinta da mediação;
  - b) O mediador de seguros utiliza apenas certos produtos de seguros que são complementares de outro produto ou serviço e identifica-os claramente na declaração;
  - c) Os produtos de seguro em causa não cobrem seguros de vida ou de responsabilidade civil, salvo se for um complemento de um produto ou serviço prestado pelo mediador de seguros, no âmbito da sua ocupação principal;(c-A) O mediador trabalha sob a responsabilidade de um mediador registado.
2. *Eliminado*



aplicar requisitos mais exigentes, conforme previstos no artigo 3º da DMS II, se entendessem que tal seria necessário para proteger os interesses dos consumidores.

Contudo, a CMIPC na sua revisão ao texto da proposta de alteração à DMS, sugeriu que o art. 4º fosse integralmente suprimido com base na justificação de que *‘em princípio, os mediadores devem estar registados, devendo ser evitada qualquer situação entre o registo e a falta de registo. Também é difícil perceber que o procedimento signifique qualquer simplificação real para as empresas em causa, dado que os requisitos do artigo 8º devem ser cumpridos*<sup>43</sup>.

Naturalmente, as preocupações da CMIPC têm razão de ser, mas cremos que a existência de um registo simplificado ao nível dos requisitos formais para as entidades que prestam serviços acessórios de mediação de seguros seria um passo positivo no sentido da desburocratização e facilitação da entrada no mercado de novos operadores.

Efetivamente, a simplificação ao nível dos formalismos deveria ser acompanhada de uma simplificação ao nível material no que aos requisitos do art. 8º da DMS II<sup>44</sup> se refere, prevendo, *i.e.* um quadro regulatório menos denso ao nível dos requisitos profissionais e de organização para estas entidades.

Julgamos que só com estes dois aspetos previstos e claramente definidos – formal e material – é que fará sentido prever um processo de registo simplificado, que não ponha em causa o cumprimento do disposto na DMS II e que proteja os clientes que recorram aos serviços destas entidades.

- 
3. Qualquer mediador de seguros abrangido pelos n.ºs 1 e 2 do presente artigo deve apresentar à autoridade competente do seu Estado-Membro de origem uma declaração na qual informa a autoridade competente da sua identidade, endereço e atividade profissional.
  4. Aos mediadores abrangidos pelos n.ºs 1 e 2 do presente artigo são aplicáveis as disposições dos capítulos I, III, IV, V, VIII e IX e dos artigos 15.º e 16.º da presente diretiva.
  - 4-A. ***Os Estados-Membros podem aplicar os requisitos de registo previstos no artigo 3.º aos mediadores de seguros abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º, caso considerem que tal é necessário para proteger os interesses dos consumidores.***

<sup>43</sup> Cfr. p. 79 do Parecer da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores, integrado no Relatório sobre a Proposta de Diretiva do PE e do Conselho relativa à mediação de seguros, de 5 de fevereiro de 2014.

<sup>44</sup> Art. 10.º da versão final da DMS II.



## **II.5 – ALTERAÇÕES AO CAPÍTULO IV DA DMS – LIBERDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E LIBERDADE DE ESTABELECIMENTO<sup>45</sup>**

No que se refere às alterações relativas ao regime da LPS ou da LdE, os artigos 5º, 6º e 7º da DMS II<sup>46</sup> detalham com maior minúcia as condições aplicáveis, refletindo as alterações introduzidas a este respeito pela DMIF II e pelo Protocolo do Luxemburgo<sup>47</sup>.

Sem prejuízo da manutenção dos formalismos até aqui aplicáveis para o exercício transfronteiriço na UE da atividade de mediador de seguros, cremos que valerá a pena destacar o ponto relativo à repartição de competência entre o regulador do Estado-Membro de origem e o do Estado-Membro de acolhimento e o papel exercido pela EIOPA nesta sede.

Assim, o art. 7º/1 da DMS II consagra o princípio geral da supervisão a título principal do mediador ser exercida pelo Estado-Membro de origem, permitindo, inclusivamente, que essa competência seja alargada em caso de acordo entre este e o supervisor do Estado-Membro no qual o mediador tem situado o seu principal local de atividade. Nesta circunstância, o regulador do Estado-Membro de origem irá supervisionar o cumprimento das obrigações previstas nos Capítulos VI, VII e VIII<sup>48</sup>, nos mesmos termos em que faria o regulador do Estado-Membro de acolhimento, mesmo tendo o mediador localizado a sua atividade principal neste último. Tal acordo está sujeito a notificação, sem demora, ao mediador de seguros em questão e à EIOPA.

O art. 7º/2 da DMS II indica que a supervisão secundária em relação às sucursais de mediadores estabelecidas em outros Estados-Membros é exercida pelo Estado-Membro de acolhimento, tendo este a responsabilidade de assegurar que a sucursal cumpre com as obrigações do Capítulo VI e VII da DMS II. Neste sentido, o regulador do Estado-Membro de acolhimento pode, ainda, verificar os procedimentos da sucursal e exigir as alterações estritamente necessárias para a aplicação das referidas obrigações do Capítulo VI e VII<sup>49</sup> da DMS II.

Adicionalmente, o art. 7º/3 da DMS II estipula claramente a prevalência dos poderes de supervisão do Estado-Membro de origem, referindo que caso o regulador do Estado-

<sup>45</sup> Corresponde ao Capítulo III da versão final da DMS II.

<sup>46</sup> Arts. 4.º, 5.º e 6.º da versão final da DMS II.

<sup>47</sup> Protocolo relativo à cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros da UE, em especial no que respeita à aplicação da DMS I, disponível em <https://eiopa.europa.eu/publications/protocols>.

<sup>48</sup> Capítulos IV, V, VI e VII da versão final da DMS II.

<sup>49</sup> Capítulos V e VI da versão final da DMS II.



Membro de acolhimento tenha motivos para concluir que o mediador que atua no seu território ao abrigo do regime LPS ou LdE não cumpre com a DMS II, deve comunicar tal facto à autoridade do Estado-Membro de origem para que esta tome medidas.

Caso a situação de incumprimento subsista, apesar das medidas tomadas pela autoridade do Estado-Membro de origem, claramente prejudicando os interesses dos consumidores e funcionamento do mercado no Estado-membro de acolhimento, o regulador deste último pode:

- Após informar o regulador do Estado-Membro de origem, tomar todas as medidas apropriadas em relação ao mediador, nomeadamente, impedi-lo de iniciar novas operações no seu território. Neste caso, a CE deverá ser informada sem demora da tomada de tais medidas; ou
- Remeter a questão à EIOPA e solicitar a sua assistência em conformidade com o art. 19<sup>o</sup><sup>50</sup> do Reg. (UE) n.º 1094/2010. Nesta eventualidade, a EIOPA pode exercer os poderes que lhe são conferidos no referido preceito, nas situações de desacordo entre as autoridades competentes dos Estados-Membros de origem e acolhimento.

---

<sup>50</sup> ‘**Artigo 19º -Resolução de diferendos entre autoridades competentes em situações transfronteiriças**

*1. Sem prejuízo das competências estabelecidas no artigo 17º, caso uma autoridade competente não concorde com os aspetos processuais ou o teor de uma medida adotada por uma autoridade competente de outro Estado-Membro ou com a inação desta última em casos especificados nos atos referidos no n.º 2 do artigo 1º, a Autoridade [EIOPA] pode, a pedido de uma ou mais das autoridades competentes interessadas, dar-lhes assistência na procura de um acordo nos termos dos n.º 2 a 4 do presente artigo.*

(...)

*2. A Autoridade fixa um prazo para a conciliação entre as autoridades competentes, tendo em conta eventuais prazos fixados nos atos referidos no n.º 2 do artigo 1º e o grau de complexidade e urgência da questão. Nesta fase, a Autoridade assume a função de mediador.*

*3. Se as autoridades competentes em questão não chegarem a acordo no decurso da fase de conciliação a que se refere o n.º 2, a Autoridade pode, nos termos dos terceiro e quarto parágrafos do n.º 1 do artigo 44º, adotar uma decisão vinculativa que lhes exija a adoção de uma medida específica ou a não aplicação de uma determinada medida de modo a resolver a situação, a fim de garantir o cumprimento da legislação da União.*

*4. Sem prejuízo dos poderes atribuídos à Comissão pelo artigo 258º do TFUE, caso uma autoridade competente não cumpra a decisão da Autoridade, não assegurando assim que uma instituição financeira cumpra determinados requisitos que lhe sejam diretamente aplicáveis por força dos atos referidos no n.º 2 do artigo 1º, a Autoridade pode adotar uma decisão individual dirigida à referida instituição financeira exigindo-lhe a adoção das medidas necessárias para dar cumprimento às suas obrigações decorrentes da legislação da União, nomeadamente através da cessação de determinadas práticas.*

*5. As decisões adotadas ao abrigo do n.º 4 prevalecem sobre qualquer decisão anteriormente adotada pelas autoridades competentes sobre o mesmo assunto. As medidas adotadas pelas autoridades competentes em relação a factos que sejam objeto de uma decisão nos termos dos ns.º 3 ou 4 devem ser compatíveis com essas decisões.*

*6. (...).*



Um procedimento similar ao que foi referido *supra* é tomado no caso de, apesar das medidas tomadas pelo regulador do Estado-Membro de origem, um mediador continuar a agir de forma prejudicial aos interesses dos consumidores ou do mercado de Estado-Membro de acolhimento.

## II.6 – ALTERAÇÕES AO CAPÍTULO V DA DMS – REQUISITOS DE ORGANIZAÇÃO<sup>51</sup>

No que diz respeito às alterações relativas aos requisitos profissionais e de organização, verifica-se que a DMS II introduziu algumas alterações, passando a abranger aspetos que até aqui ficavam fora do âmbito da DMS.

Assim, enuncia-se no art. 8º o princípio geral de que os mediadores e o pessoal das empresas de seguros que executam atividades de mediação devem possuir conhecimentos e aptidões adequados, tal como determinados pelo Estado-Membro de origem, para a execução das tarefas e cumprimento das suas respetivas funções.

Mais importa referir que tais conhecimentos e a aferição da adequação das aptidões deverão ser atualizados regularmente.

Neste sentido, a proposta do PE exige que *‘para garantir o cumprimento destas disposições, é necessário assegurar a prestação ao pessoal de uma formação profissional contínua e de uma formação suficiente e adequada de, pelo menos, 200 horas por período de cinco anos, ou de um número de proporcional de horas caso não se trate da atividade principal. Os Estados-Membros devem também publicar os critérios por eles estabelecidos para garantir que o pessoal cumpra os seus requisitos de competência. Estes critérios devem incluir uma lista das qualificações por eles reconhecidas.*

*Para o efeito, os Estados-membros devem criar mecanismos que permitam a organismos independentes controlar, avaliar e certificar os conhecimentos e competências*<sup>52</sup>.

Contudo, não é só ao nível da formação que a DMS II implementa novos padrões de exigência. Veja-se que, quanto à idoneidade, exige-se que os mediadores e os membros das empresas de seguros que executam funções de mediação devem gozar de boa reputação. No mínimo, as pessoas diretamente envolvidas em tais atividades deverão possuir um

<sup>51</sup> Corresponde ao Capítulo IV da versão final da DMS II.

<sup>52</sup> Cfr. art. 8º da DMS II (art. 10.º da versão final da DMS II). Como nota geral, poder-se-á defender que a versão final da DMS II foi menos ambiciosa ao nível do estabelecimento de um padrão de exigência de formação do que as propostas de revisão analisadas, pelo que o desenvolvimento desta matéria ficará a cargo das normas da EIOPA e da legislação/regulamentação nacional dos Estados-Membros.



registo criminal que não contenha infrações penais graves ligadas a crimes contra a propriedade ou outros crimes relacionados com atividades financeiras.

Neste contexto é ainda depositada na EIOPA a função de elaborar normas técnicas de regulamentação e apresentar tais projetos à CE, cinco anos após a entrada em vigor da DMS II. Paralelamente, a CE poderá adotar atos delegados que especificarão: (i) a noção de conhecimentos e aptidões dos mediadores responsáveis pela mediação junto de clientes; (ii) os critérios para determinar o nível de qualificações profissionais, experiência e aptidões; (iii) as medidas que os mediadores e empresas de seguros deverão adotar para atualizarem os seus conhecimento e aptidões de forma contínua.

Merece uma palavra de destaque a obrigação que impende sobre os Estados-Membros de publicarem as regras nacionais pertinentes de proteção do interesse geral aplicáveis ao exercício as atividades de mediação de seguros nos seus territórios<sup>53</sup>. Caberá à EIOPA apresentar uma ficha de informações normalizada para que os Estados-Membros elaborem as respetivas regras de proteção, elaborar um relatório com as informações facultadas por estes e informar a CE sobre as mesmas.

Relativamente à resolução extrajudicial de litígios, os Estados-Membros devem assegurar – e não só incentivar como mencionado anteriormente na DMS – a instituição de procedimentos adequados, eficazes, imparciais e independentes de reclamação e de recurso para a resolução extrajudicial de litígios entre mediadores de seguros e clientes<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> No nosso entendimento trata-se de uma medida positiva que ajudará na prática ao incentivo ao exercício de forma transfronteiriça das atividades de mediação. Do que é do nosso conhecimento, atualmente, a ASF apenas disponibiliza as Condições em que, por razões de interesse geral, as seguradoras devem observar para exercer a sua atividade em Portugal, através do regime de LPS (disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/EE083AA8-0E29-45F2-B391-0E341463C590/0/LPSptAbr2011.pdf>) ou ao abrigo do regime da LdE (disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A6193BB0-4E8A-4A2B-8CD0-7EF15297D829/0/MicrosoftWorddocparaPDFSucursalportugues.pdf>).

<sup>54</sup> Cfr. art. 13º da DMS II (art. 15.º da versão final da DMS II). Neste particular, atualmente esta matéria é regida pela norma regulamentar da ASF n.º 10/2009-R, de 25 de junho, republicada pela norma regulamentar da ASF n.º 2/2013-R, de 10 de janeiro disponível em <http://www.asf.com.pt/>. Para além da ASF na qualidade de supervisor com competência para analisar reclamações, destaca-se ainda o papel do CIMPAS (cfr. página da internet oficial [www.cimpas.pt/](http://www.cimpas.pt/)), enquanto centro institucionalizado, especializado na resolução extrajudicial de litígios no setor segurador, embora ainda com limitações de funcionamento que impede que se transforme num projeto totalmente conseguido. No entanto, existe a possibilidade de que com a implementação a breve trecho da Solvência II em Portugal e com a futura implementação da DMS II que o CIMPAS possa adquirir de forma plena o papel de centro de resolução extrajudicial de conflitos entre operadores do setor segurador e consumidores de seguros. Cfr. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria de reclamações e resolução extrajudicial de conflitos o artigo de Rui Fidalgo e Francisco Luis Alves ‘O quadro legal e regulamentar relativo à gestão das reclamações nas empresas de seguro e do Instituto de Seguros de Portugal’, in Revista Fórum n.º 31, ano 16, fevereiro 2012, p. 63 e ss., disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A90E044D-965A-4D48-B4B3-618A2720B39B/0/Forum31.pdf>.



## II.7 – ALTERAÇÕES AO CAPÍTULO VI DA DMS – REQUISITOS DE INFORMAÇÃO E REGRAS DE CONDUTA DA ATIVIDADE<sup>55</sup>

O Capítulo VI da DMS II, que regula as obrigações de informação e as regras de conduta, é dos que maior e mais relevantes alterações sofreu, face à intenção de aproximar a sua redação aos diplomas legislativos europeus das outras áreas do setor financeiro, em particular às regras estabelecidas na DMIF II.

Assim, reitera-se o princípio geral de que os mediadores e as empresas de seguros que executam atividades de mediação devem sempre atuar de forma honesta, correta, fidedigna, honrosa e profissional em conformidade com o interesse superior dos participantes.

O art. 16º da DMS II<sup>56</sup> procede a uma **uniformização dos elementos de informação que devem ser prestados aos clientes**, antes da celebração de qualquer contrato de seguro, quer pelos mediadores quer pelas empresas de seguros, dos quais se destaca a obrigação de: (i) esclarecer se presta ou não qualquer tipo de aconselhamento sobre os produtos que vende; (ii) indicação dos meios de reclamação e resolução extrajudicial de litígios; e, (iii) no caso dos mediadores, se atuam em representação do cliente ou em nome e por conta da empresa de seguros.

Estas disposições visam não só a transparência da atuação do mediador, mas também a prevenção de conflitos de interesses, especificando o art. 17º<sup>57</sup> que deverá o cliente ser informado da existência de participações qualificadas (superiores a 10%) que existam entre os mediadores e empresas de seguros, assim como em relação ao contrato proposto, se o seu conselho se baseou numa análise imparcial e pessoal, se exerce a sua atividade em regime de exclusividade e, em caso positivo, quais são as empresas de seguros em causa.

No que se refere às **remunerações relacionados com o contrato de seguro proposto**, o mediador deve revelar ao cliente se trabalha (i) com base num honorário pago pelo cliente (ii) numa comissão de qualquer tipo, incluída no prémio do seguro ou (iii) com base numa combinação dos dois primeiros tipos de remuneração.

Além da identificação do tipo de remuneração, o mediador terá de identificar a fonte da mesma, nomeadamente se (i) advém do tomador do seguro, (ii) empresa de seguros, (iii) outro mediador de seguros ou (iv) uma combinação das anteriores.

<sup>55</sup> Corresponde ao Capítulo V da versão final da DMS II.

<sup>56</sup> Art. 18.º da versão final da DMS II.

<sup>57</sup> Art. 19.º da versão final da DMS II.



Neste âmbito os Estados-Membros podem introduzir ou solicitar a divulgação de informações adicionais, nos termos do art. 17º-A da DMS II, tendo o próprio cliente o direito de pedir outras informações pormenorizadas<sup>58</sup>.

Conforme já expresso, com vista a assegurar a manutenção de um mercado competitivo, as empresas de seguro devem, sempre que procedam à venda direta de seguros aos clientes, informar os mesmos de qualquer remuneração variável recebida por qualquer trabalhador seu pela distribuição e gestão do produto de seguro em causa.

Em caso de conflitos de interesses e com vista a estimular a concorrência, será fornecida ao cliente informação sobre dados quantitativos relevantes respeitantes à fonte das remunerações, competindo à EIOPA a elaboração de orientações com vista à aplicação coerente do presente artigo.

No que diz respeito ao **aconselhamento a prestar ao cliente**, os mediadores ou empresa de seguros devem, tendo em conta as informações fornecidas pelo cliente, especificar as exigências e necessidades do cliente e as razões que nortearam os conselhos prestados. Tais informações deverão ser ajustadas de acordo com a complexidade do produto de seguros proposto e com o nível risco financeiro para o cliente, independentemente do circuito de distribuição selecionado. Estamos perante uma decorrência direta do princípio do conhecimento do cliente e suas características (*know your customer*).

Quando o mediador emita conselhos baseados numa análise imparcial, terá de demonstrar que os concedeu com base numa análise imparcial de um número suficiente de contratos de seguros disponíveis no mercado que lhe permita realizar uma recomendação pessoal, no interesse superior do cliente, de acordo com critérios profissionais<sup>59</sup>.

Em qualquer caso, a informação pertinente a ser facultada ao cliente sobre o contrato de seguro proposto deve ser fornecida de forma compreensível, tendo em conta a complexidade do produto e o tipo de cliente, em particular a informação deverá ser facultada numa ficha de informação normalizada, redigida em linguagem simples e que incluirá os dados listados no art. 18º/4 da DMS II<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Esta possibilidade não foi acolhida na versão final da DMS II.

<sup>59</sup> Cfr. a obrigação similar constante do art. 32º/4 do RJMSR, com particular incidência sobre os corretores de seguros nos termos do art. 8º (c) do RJMSR .

<sup>60</sup> Art. 20.º da versão final da DMS II.



De referir que a obrigação da ficha de informação normalizada não é aplicável aos produtos de investimento com base em seguros, regidos pelo Capítulo VII da DMS II<sup>61</sup> e pelo Reg. PRIIPs. Adicionalmente, os deveres informativos *supra* referidos não são exigíveis na cobertura de grandes riscos ou em relação aos clientes profissionais. No entanto, permite-se que os Estados-Membros adotem disposições mais rigorosas, desde que garantam a concorrência equitativa, e proporcionalidade em relação aos benefícios em termos de proteção dos consumidores.

O art. 21º-A da DMS II<sup>62</sup> contém, pela primeira vez, um regime específico para as chamadas **vendas-cruzadas**<sup>63</sup>, regulando as **práticas subordinação na venda de produtos de seguros** (*tied package*), sendo esta definidas como a *‘oferta ou venda de serviços a oferta ou venda de um produto de seguro num pacote com outros produtos ou serviços acessórios distintos, quando esse produto ou serviço de seguros não é disponibilizado ao consumidor separadamente’* e as **práticas de agregação** (*bundled package*) *‘a oferta ou a venda de um produto de seguros num pacote com outros produtos ou serviços acessórios distintos, quando esse produto de seguros também é disponibilizado ao consumidor separadamente, mas não necessariamente nos mesmos termos e condições como quando é oferecido em agregação com os serviços auxiliares em causa’*.

Como nota prévia dever-se-á ter em linha de conta que as práticas de agregação ou subordinação não se devem confundir com os produtos de investimento com base em seguros (PRIIPs), dado que estes, contrariamente ao acima referido, são produtos que oferecem um valor de vencimento ou resgate total ou parcialmente exposto, direta ou indiretamente, às flutuações do mercado, não se tratando de junções de produtos para efeitos de venda-cruzada.

Assim sendo, caso o mediador de seguros proceda a estas práticas deve informar o cliente e oferecer a possibilidade de adquirir diferentes componentes conjuntamente, ou fornecer separadamente documentação sobre o prémio ou os preços de cada componente,

---

<sup>61</sup> Capítulo VI da versão final da DMS II.

<sup>62</sup> Art. 24.º da versão final da DMS II (*vendas associadas*).

<sup>63</sup> Foi realizada pela EIOPA, entre 22 de dezembro de 2014 e 23 de março de 2015, uma consulta pública da EIOPA sobre o tema das vendas-cruzadas de produtos de seguros, a qual recebeu vários contributos de operadores de mercado. A documentação pertinente encontra-se disponível em <https://eiopa.europa.eu/Pages/Consultations/CP-201405.aspx>. Assim, espera-se que a breve trecho sejam emitidas as orientações da EIOPA a este respeito, em consonância com o que é referido pelo art. 21º-A da DMS II.



não se impedindo, no entanto, produtos de seguros com diferentes níveis de cobertura ou apólices de seguros de riscos múltiplos.

Caso das práticas de agregação ou subordinação decorra que o risco do produto considerado como um todo é diferente dos riscos associados a cada um dos componentes, o mediador ou a empresa de seguros deve, a pedido do cliente, fornecer uma descrição adequada das diferentes componentes ou do pacote, assim como a interação de riscos.

Os Estados-Membros devem assegurar que sempre que um mediador ou empresa de seguros preste aconselhamento neste âmbito, o pacote global de produtos de seguros respeite os pedidos e necessidades do cliente.

Em todo o caso, os Estados-Membros podem estabelecer requisitos mais restritivos a estas práticas ou, inclusivamente, proibir, numa base casuística, a venda de seguros juntamente com outro serviço ou produto, desde que demonstre que tais práticas são prejudiciais para o cliente.

## **II.8 – ALTERAÇÕES AO CAPÍTULO VII DA DMS – REQUISITOS ADICIONAIS NO QUE SE REFERE AOS PRODUTOS DE INVESTIMENTO COM BASE EM SEGUROS<sup>64</sup>**

Nos termos da DMS II, os requisitos de atuação dos mediadores e empresas de seguros que foram referidos *supra* serão reforçados, sempre que estes operadores exercerem a atividade de mediação em relação a produtos de investimento do setor dos seguros<sup>6566</sup>.

<sup>64</sup> Corresponde ao Capítulo VI da versão final da DMS II.

<sup>65</sup> As disposições constantes do Capítulo VII da DMS II (Capítulo VI da versão final da DMS II) terão de ser conjugadas com o disposto no Reg. PRIIPs que impõe disposições específicas sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (PRIIPs). A necessidade de harmonizar a informação facultada ao cliente e os moldes em que tal se concretiza relativa aos PRIIPs, através de um documento com as informações fundamentais destinadas aos investidores, inspirado na experiência dos OICVM, visa acautelar um problema detetado pela CE na comercialização destes produtos.

Em particular, o facto de regra geral corresponderem a produtos compostos, cujo valor varia a todo o momento em função da variação dos ativos subjacentes, implica uma complexidade acrescida para o cliente, que nem sempre consegue perceber o risco do seu investimento. A título de exemplo, foram detetadas várias situações em que o retorno do valor dos PRIIPs, não obstante a sua elevada complexidade e sofisticação, ficava aquém da rentabilidade obtida através de produtos mais tradicionais que possuíam um risco de investimento muito inferior. Para mais detalhes sobre o processo legislativo, veja-se o relatório da CE sobre o impacto do Reg. PRIIPs, datado de 3 de julho de 2012, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0187&from=EN>.

<sup>66</sup> Cfr. as notas de rodapé n.º 2 e n.º 3 que contêm o enquadramento regulamentar dos designados produtos financeiros complexos.

A este respeito, veja-se ainda Luís Poças, ‘Os seguros de capitalização’ in ‘Estudos de Direito dos Seguros’, Almeida & Leitão, Lda, Porto, (2008), p. 44 e ss., Saldanha Sanchez em colaboração com João Taborda da Gama ‘Provisões no âmbito de seguros unit-linked e dupla tributação económica’ in Fiscalidade 33 (2008), p. 25-69, disponível em [http://www.saldanhasanches.pt/Unit\\_linked.pdf](http://www.saldanhasanches.pt/Unit_linked.pdf), Catarina Gonçalves de Oliveira



Neste sentido, o art. 23º da DMS II<sup>67</sup>, claramente inspirado no art. 23º da DMIF II, impõe ao mediador ou à empresa de seguros o dever de identificar, prevenir e divulgar os conflitos de interesse que poderão potencialmente ser prejudiciais para o seu cliente. Esta nova disposição trata-se de uma aproximação ao regime contido no CdVM, oriundo já da DMIF e aprofundado pela DMIF II.

De igual forma, deverá ser fornecido ao cliente informações sobre (i) a empresa ou o mediador de seguros e sobre o tipo de serviço prestado (em especial se for prestado aconselhamento numa base independente), (ii) sobre o âmbito de aplicação de qualquer análise de mercado (nomeadamente se será assegurada uma avaliação contínua do produto e estratégias de investimento propostos) e (iii) sobre os custos a incorrer pelo cliente.

A DMS II também insiste no princípio do conhecimento do perfil do cliente (*know your customer*), aspeto que adquire particular importância nos produtos de investimento, mesmo que estes sejam construídos sobre a forma de produtos de seguros. Neste sentido, exige-se uma apreciação da adequação e do carácter apropriado e prestação de informações ao cliente mais rigorosa<sup>68</sup>.

---

‘*Produtos Financeiros Complexos*’ in Actualidad Jurídica Uría Menéndez, n.º 27 (2010), p. 104-110, e Catarina Gonçalves de Oliveira e Manuel Cordeiro Ferreira ‘*Comentário ao Novo Regulamento da CMVM sobre Produtos Financeiros Complexos*’ in Actualidad Jurídica Uría Menéndez, n.º 35 (2013), p. 133-142, ambos disponíveis em [www.uria.com](http://www.uria.com).

<sup>67</sup> Artigo 28.º da versão final da DMS II.

<sup>68</sup> Cfr. art. 25.º da DMS II (art. 30.º da versão final da DMS II).



## CONCLUSÃO

Em jeito de balanço das soluções que até ao momento foram avançadas pelas várias propostas de alteração da DMS, pode-se concluir, salvo melhor opinião, que as mesmas representam um passo na direção certa no que respeita à regulamentação da atividade de mediação, quer a exercida por mediadores quer a exercida diretamente pelas empresas de seguros.

O facto de a DMS pretender abarcar todas as formas de mediação, desconsiderando para tal o canal através do qual o seguro é distribuído ao cliente e, por outro lado, articular as normas contidas na DMS II com as contidas no Reg. PRIIPs e na DMIF II, parece-nos francamente positivo.

No entanto, cremos que em muitos aspetos a DMS II deixa demasiada discricionariedade aos Estados-Membros para definirem requisitos mais restritivos, consubstanciando-se assim numa Diretiva de harmonização mínima. Este aspeto é especialmente relevante, dado que uma das pretensões da DMS II é o de ser um motor de arranque para o incremento da prestação transfronteiriça de serviços de mediação de produtos de seguros.

Não obstante, a experiência da aplicação da DMS ao longo do tempo e a liberdade concedida aos vários Estados-Membros para definirem regimes mais restritivos, mesmo que tenham de justificar a adoção de tais normas com a proteção do consumidor e do funcionamento do mercado, conduziu à obtenção de regimes legais nacionais relativos à mediação de seguros que variam entre si em certos aspetos de forma bastante significativa.

A possibilidade de a DMS II continuar a conceder a mesma faculdade em vários pontos, ameaça conduzir ao mesmo resultado, em prejuízo da construção de um mercado de serviços de mediação de produtos de seguros na UE. É seguro afirmar que um dos principais entraves à disseminação da atividade transfronteiriça neste ramo se fica a dever, entre outros fatores, à forma variada como o regime legal aplicável foi transposto e, conseqüentemente, é interpretado e aplicado nos diferentes Estados-Membros.

Neste sentido, ter-se-á de aguardar pela versão final da DMS II para se proceder a um balanço mais afirmativo desta e de outras matérias cuja discussão ainda se encontra aberta.



## BIBLIOGRAFIA

### Relatórios e Estudos

Exposição de motivos da proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à DMS, datada de 3 de julho de 2012, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0192&from=EN>

Resumo da avaliação do impacto da proposta da DMS II, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0192&from=EN>

Relatório de avaliação da CE sobre o impacto da proposta de alteração da DMS, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0191&from=EN>

Study on the impact of the revision of the Insurance Mediation Directive, de 23 de maio de 2011, disponível em [http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/mediation/imd\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/mediation/imd_final_en.pdf)

Parecer da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores, integrado no âmbito do Relatório sobre a Proposta de Diretiva do PE e do Conselho relativa à mediação, de seguros de 5 de fevereiro de 2014, disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0085+0+DOC+PDF+V0//PT>

Relatório da CE sobre o impacto do Reg. PRIIPs, datado de 3 de julho de 2012, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0187&from=EN>.



## Monografias e Artigos

**António Menezes Cordeiro** '*Direito dos Seguros*', Almedina, Coimbra, 2013

**Catarina Gonçalves de Oliveira** '*Produtos Financeiros Complexos*' in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 27 (2010), p. 104-110, disponível em [www.uria.com](http://www.uria.com)

**Catarina Gonçalves de Oliveira e Manuel Cordeiro Ferreira** '*Comentário ao Novo Regulamento da CMVM sobre Produtos Financeiros Complexos*' in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 35 (2013), p. 133-142, disponível em [www.uria.com](http://www.uria.com)

**Gonçalo André Castilho dos Santos** '*A Responsabilidade Civil do Intermediário Financeiro perante o Cliente*', Almedina, Coimbra, 2008

**José Vasques** '*Novo Regime da Mediação de Seguros*', Coimbra Editora, Coimbra, 2006

**Luís Poças**, '*Os seguros de capitalização*' in '*Estudos de Direito dos Seguros*', Almeida & Leitão, Lda, Porto, (2008)

**Paula Ribeiro Alves** '*Intermediação de Seguros e Seguro de Grupo - Estudos de Direito dos Seguros*', Almedina, Coimbra, 2007

**Paulo Câmara** '*Manual de Direito dos Valores Mobiliários*', Almedina, Coimbra, 2009

**Rui Fidalgo e Francisco Luís Alves** '*O quadro legal e regulamentar relativo à gestão das reclamações nas empresas de seguro e do Instituto de Seguros de Portugal*', in *Revista Fórum* n.º 31, ano 16, fevereiro 2012, p. 63 e ss., disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/rdonlyres/A90E044D-965A-4D48-B4B3-618A2720B39B/0/Forum31.pdf>

**Saldanha Sanchez** em colaboração com **João Taborda da Gama** '*Provisões no âmbito de seguros unit-linked e dupla tributação económica*' in *Fiscalidade* 33 (2008), p. 25-69, disponível em [http://www.saldanhasanches.pt/Unit\\_linked.pdf](http://www.saldanhasanches.pt/Unit_linked.pdf)

**Sofia Leite Borges** '*Conflitos de Interesses e Intermediação Financeira*' in *Conflitos de Interesses no Direito Societário e Financeiro*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 315-425