

SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DA PUBLICIDADE na área dos seguros e fundos de pensões

PAULA ALVES¹

O Instituto de Seguros de Portugal (ISP) iniciou, em Agosto de 2007, a monitorização sistemática da publicidade na área dos seguros e fundos de pensões.

Tendo a matéria da publicidade grandes especificidades, foi necessário tomá-las em consideração para a concepção de um sistema adequado de monitorização e para o estabelecimento das regras de funcionamento do serviço que foi criado.

1. ESPECIFICIDADES DA PUBLICIDADE

É importante destacar algumas das especificidades da publicidade. Desde logo, o facto de a mensagem publicitária, ao ser divulgada, atingir de imediato um universo vasto de destinatários. Tanto mais vasto quanto maior for a amplitude da campanha e dos meios utilizados. As grandes campanhas publicitárias, de lançamento dum novo produto, serviço, marca ou mesmo operador, são usualmente preparadas para surgir, em simultâneo, nos principais meios de divulgação. Nesse caso, a campanha estará na televisão, rádio, imprensa, cartazes e Internet, de modo a ter um forte impacto no público a que se dirige.

É também frequente que a programação de uma grande campanha publicitária implique uma incidência máxima de divulgação nos primeiros dias e que, posteriormente, se mantenha presente, com menor frequência de anúncios, por um determinado período.

Há, ainda, a considerar que a preparação das campanhas publicitárias, o seu lançamento e divulgação mobilizam, usualmente, meios humanos e financeiros muito avultados, sendo comum o recurso a criativos externos para conceber os conteúdos e os formatos.

Acresce que a mensagem publicitária, pela sua própria natureza, tem de ser concisa e forte, o que implica a necessidade de reduzir informações muito vastas a uma ou poucas ideias-chave que as contenham e não as desvirtuem. É necessário encontrar um ponto de equilíbrio entre a necessidade de que a mensagem seja apelativa e a necessidade de que seja verdadeira.

Na área dos seguros e fundos de pensões, a natureza complexa dos serviços financeiros que estão em causa dificulta a tarefa.

Todas as especificidades da publicidade tiveram de ser levadas em consideração na concepção do modo como a mesma poderia vir a ser sistematicamente supervisionada, tanto mais que estava em causa algo de novo, pelo que não beneficiava dos ensinamentos que resultariam de experiências implementadas.

2. CRIAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO DA PUBLICIDADE NO ISP

O objectivo de monitorização da publicidade implicou a criação, de raiz, de um sistema que lhe desse enquadramento e sustentação.

Três ideias-chave, resultantes da natureza específica da publicidade e da eficiência que se pretendia alcançar, nortearam a estruturação do serviço que

se criou para esse efeito. Essas ideias-chave foram a abrangência, a rapidez e o rigor jurídico.

A abrangência foi um princípio fundamental, tanto do ponto de vista da eficácia, como do ponto de vista da justiça relativa.

Do ponto de vista da eficácia, verificava-se que para avaliar convenientemente da legalidade de uma campanha publicitária era imprescindível que a mesma pudesse ser analisada em toda a sua extensão. Sem prejuízo da análise anúncio a anúncio, aferindo-se sobre a legalidade de cada mensagem contida em cada anúncio, é importante ter a noção do conjunto.

Esta consideração assume particular relevância pelo facto de qualquer intervenção que se viesse a revelar necessária dever poder ocorrer relativamente a toda a campanha, em simultâneo, e não apenas em relação a alguns dos anúncios que a integravam ou alguns dos meios em que era divulgada. Em benefício dos destinatários da publicidade e também dos anunciantes que, de uma só vez, poderiam realizar as correcções ou ajustamentos que se revelassem necessários.

Por outro lado, não parecia eficaz atribuir a alguém a tarefa de diariamente ver todos os jornais, revistas, televisão, rádio e cartazes. Algo haveria de escapar e muito haveria, certamente, de ser repetitivo.

Do ponto de vista da justiça relativa, a abrangência também se impunha. Havia que zelar para que fossem tendencialmente analisados todos os anúncios divulgados na televisão, rádio, imprensa e cartazes de rua, de modo a que todos os destinatários da publicidade pudessem ser abrangidos pela protecção que se pretendia implementar e que todos os operadores pudessem ser supervisionados.

A segunda ideia-chave é a rapidez. O lançamento de uma campanha publicitária implica, normalmente e como foi referido, uma divulgação muito intensa. Por outro lado, a mensagem publicitária quando chega aos seus destinatários é imediatamente apreendida, o que tem como consequência que quanto mais tempo durar uma campanha que contenha mensagens que não cumpram os requisitos de legalidade, maior vai ser o seu impacto no mercado e maior vai ser o número de destinatários que vai atingir e, eventualmente, prejudicar.

Caso a mensagem publicitária consubstancie uma situação de publicidade enganosa, mais grave poderá ser o resultado.

É certo que se a atenção fosse concentrada na vertente punitiva, poderia ser pouco relevante o momento em que fosse detectada a ilegalidade. Quando tal ocorresse, seria simplesmente instaurado um processo que, caso se viesse a provar a ilegalidade, culminaria na aplicação de uma sanção.

Não parece ser esta a posição do legislador que, para além das sanções a aplicar em caso de incumprimento das normas relativas à publicidade, consagra a possibilidade de o ISP ordenar as modificações necessárias para pôr termo às irregularidades e ordenar a suspensão das acções publicitárias em causa.

Parece, pois, que uma intervenção eficaz ao nível da supervisão da publicidade deve ser imediata, sob pena de se tornar extemporânea, pelo menos no que diz respeito à minimização dos efeitos que a mensagem que não cumpra os requisitos legais possa ter.

A terceira ideia-chave é a do rigor jurídico. A análise das mensagens publicitárias de um anúncio, ou de vários no âmbito de uma campanha publicitária, tem de ser muito rápida e precisa.

A necessidade de rapidez já ficou patente. Quanto à precisão da análise, é fundamental. Há que identificar, com rigor e clareza, exactamente de que padece a mensagem publicitária e em que é que se consubstancia a sua ilegalidade, de modo a que seja claro, concretamente, o que não está adequado. Quanto maior for a precisão e a clareza da identificação da ilegalidade e a sua inequívoca justificação legal, maior será a probabilidade de que atempadamente a mesma possa ser corrigida e ultrapassada. A fluidez na comunicação é, nesta área, determinante.

A publicidade, como se viu, influencia de imediato públicos muito vastos e implica, da parte do anunciante, grande afectação de meios. Não se pode escamotear o impacto que uma mensagem publicitária pode ter no público, nem as consequências que a suspensão de uma campanha publicitária pode acarretar para o anunciante. É, pois, do interesse de todos, desde os destinatários da mensagem aos anunciantes, passando pelos criativos e pelos meios de comunicação, que seja clara e precisa a mensagem da autoridade de supervisão sobre a apreciação que faz da situação e sobre a ilegalidade que entende que existe, de modo a que a mesma possa ser ultrapassada rápida e eficazmente, minimizando-se os prejuízos.

Estas foram, pois, as ideias-chave que presidiram à criação de um sistema que desse enquadramento e sustentação à actividade de monitorização da publicidade. A abrangência, a rapidez e o rigor jurídico foram a base em que assentou a sua concepção, implementação e desenvolvimento.

3. DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO DE MONITORIZAÇÃO DA PUBLICIDADE

A operacionalização da monitorização da publicidade passou pela organização de um serviço para esse efeito e da concretização do modo de funcionamento que o mesmo deveria adoptar, tendo por base as ideias-chave enunciadas.

A organização desse serviço passou por três níveis diferentes.

Em primeiro lugar, foi necessário identificar um prestador de serviços que pudesse fornecer diariamente informação sobre os anúncios que saíam. A recolha teria de ser abrangente e o envio em tempo útil. Era, ainda, necessário o acesso ao próprio anúncio, bem como a alguns dados relevantes, como a data da publicação/emissão e o meio de comunicação usado. A solução alcançada passou pela concretização de uma prestação de serviço relativo ao envio diário, por correio electrónico, dos anúncios de televisão, rádio, imprensa e cartazes, novos e divulgados, em regra, no dia anterior.

Em segundo lugar, foi necessário estabelecer procedimentos relativos à recepção dos anúncios e à sua análise, de modo a garantir que os mesmos seriam vistos logo que chegassem à caixa do correio do ISP e que seriam imediatamente despistadas eventuais irregularidades. Quando dessa análise inicial resultasse a detecção de alguma situação aparentemente irregular, haveria que passar de imediato a uma análise técnico-jurídica profunda da qual resultaria a conclusão sobre a ilegalidade.

Em terceiro lugar, foi necessário realizar um levantamento que se pretendeu exaustivo sobre a legislação em vigor na área da publicidade de seguros e fundos de pensões e a sua operacionalização numa grelha de verificação. Tal foi imprescindível para permitir a necessária rapidez na análise técnico-jurídica e a clareza e uniformidade de tratamento das situações que se apresentassem.

Em vez de, a propósito de cada situação, se procurar casuisticamente a sua solução, optou-se por estabelecer em abstracto uma matriz de tipos de ilegalidades que iria permitir realizar com rapidez e rigor o enquadramento legal da situação.

Essa matriz, funcionando também como uma *check-list*, iria ajudar a que todas as questões relevantes fossem analisadas. Realizado esse trabalho, a elaboração de um parecer tornava-se mais rápido e existia uma maior constância no tratamento das situações.

O serviço de monitorização da publicidade assim concebido foi implementado em Agosto de 2007, passou por um curto período de teste e ajustamento e tem funcionado sem sobressaltos, em permanente adaptação às alterações da realidade, que têm sido muitas, quer ao nível legislativo, quer ao nível da competência para a supervisão.

4. A ANÁLISE DA PUBLICIDADE

O ISP recebe diariamente, por correio electrónico, as mensagens publicitárias disponibilizadas pela empresa prestadora de serviços, que recolhe informação nos diferentes meios (imprensa, televisão, rádio e exterior).

Quando a mensagem chega, vê-se o anúncio e efectua-se uma triagem da publicidade relevante seleccionando-se, apenas, a relativa aos seguros e fundos de pensões. Esta triagem é necessária, porque ao nível dos seguros do ramo Vida existem anunciantes que são instituições financeiras, essencialmente bancos, que tanto anunciam produtos de seguros e fundos de pensões, como produtos bancários. Há, pois, que realizar essa verificação inicial, pondo de parte aquilo que, clara e imediatamente, se constata não ter qualquer componente de seguro. O exemplo mais evidente são os casos de anúncios a depósitos bancários simples.

A esta triagem segue-se outra, tornada necessária pela atribuição, em Outubro de 2007, à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) de competências ao nível da "(...) supervisão e regulação de deveres de conduta das entidades que se proponham a celebrar ou mediar contratos de seguro ligados a fundos de investimento ou comercializar contratos de adesão individual a fundos de pensões abertos.". Nesta transferência de competência é incluída a "(...) prestação de informação, consultadoria, publicidade, prospecção, comercialização e mediação (...)".

É, pois, necessário separar, no universo dos produtos financeiros, aqueles que estão sujeitos à supervisão do ISP, daqueles que estão sujeitos à supervisão da CMVM.

Feitas as triagens, procede-se à verificação do cumprimento dos requisitos de legalidade, com base na grelha previamente definida que resultou da recolha, análise e sistematização das disposições legais aplicáveis. Dessa forma, apuram-se eventuais incumprimentos, nomeadamente em sede de publicidade enganosa, e verificam-se as indicações obrigatórias.

Caso se verifique que estamos perante uma situação de incumprimento legal, é imediatamente elaborado um parecer com os fundamentos dessa ilegalidade, desencadeando-se as acções consideradas adequadas, no âmbito do exercício da supervisão.

Desde Janeiro de 2009, a análise da publicidade tornou-se ainda mais abrangente devido ao alargamento do âmbito dos anúncios recebidos, que passaram a incluir aqueles em que o seguro surge como acessório do produto principal. Nesses casos, o seguro pode surgir como acessório de um produto financeiro, ou de um bem ou serviço de natureza diferente. A maior frequência ocorre na publicidade à venda de automóveis ou de viagens em que é, muitas vezes, referido um seguro associado ao produto principal.

5. DADOS SOBRE PUBLICIDADE E ANÁLISE ESTATÍSTICA RELATIVA A 2009

Da monitorização da publicidade, desde Agosto de 2007, é possível contabilizar alguns dados, de entre os quais se apresentam os que se consideram mais relevantes.

De Agosto a Dezembro de 2007, foram recebidos e analisados 228 anúncios na área dos seguros e fundos de pensões, tendo sido identificados incumprimentos em anúncios pertencentes a 4 campanhas. Em 2008, foram recebidos e analisados 470 anúncios na área dos seguros e fundos de pensões, tendo sido identificados incumprimentos em anúncios pertencentes a 6 campanhas.

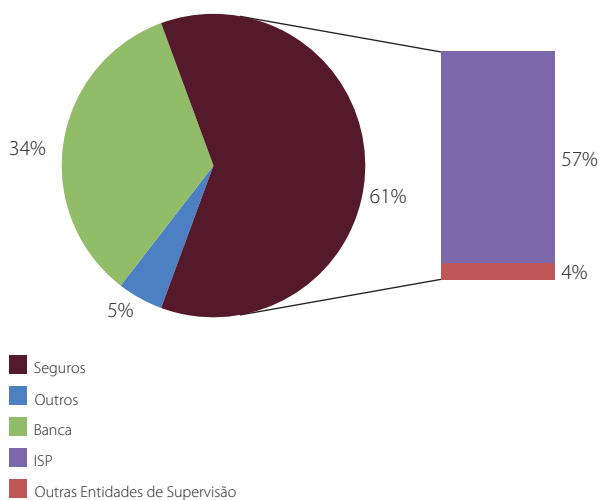
Em 2009, de entre os anúncios analisados entre 1 de Janeiro e 30 de Setembro, 327 são anúncios cuja competência de supervisão cabe ao ISP. De entre esses, 139 referem-se a seguros associados de outros produtos.

Dos anúncios em que o produto principal é um seguro, há uma forte predominância dos ramos Não Vida (120), destacando-se o seguro automóvel (78) e o seguro de saúde (31). No ramo Vida, foram analisados 7 anúncios. Existem, também, 51 anúncios que não se referem a um produto específico, mas sim à actividade seguradora da entidade publicitada.

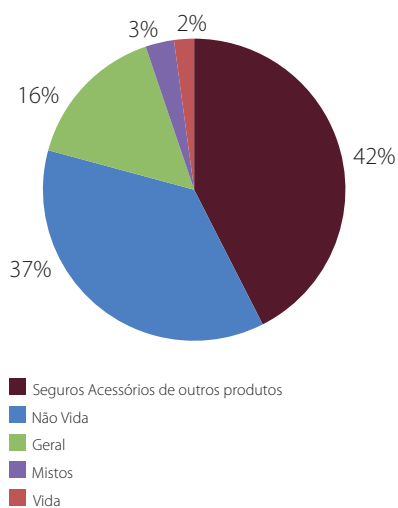
Anúncios recepcionados e analisados no ISP – distribuição

	N.º	%
Banca	195	33,91
Seguros	352	61,22
ISP	327	56,87
Seguros Acessórios de outros produtos	139	24,17
Mistos	10	1,74
Geral	51	8,87
Não Vida	120	20,87
Automóvel	78	13,57
Saúde	31	5,39
Outros	11	1,91
Vida	7	1,22
Outros	5	0,87
PPR	2	0,35
Outras Entidades de Supervisão	25	4,35
Vida	25	4,35
Outros	2	0,35
PPR	23	4,00
Outros	28	4,87
Total Geral	575	100,00

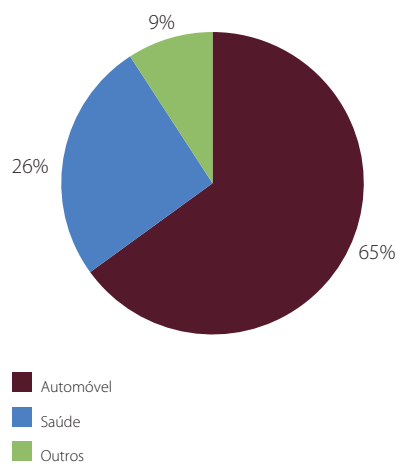
Anúncios recepcionados e analisados no ISP – distribuição Banca VS Seguros



Anúncios recepcionados e analisados no ISP – Distribuição dos seguros da competência do ISP



Anúncios recepcionados e analisados no ISP – Distribuição dos seguros dos ramos Não Vida



Da análise dos anúncios de 1 de Janeiro e 30 de Setembro resultou a identificação de 6 situações de ilegalidade/irregularidade.

Em três casos, era publicitada uma actividade de consultoria sobre soluções financeiras, que incluíam seguros, sem que as entidades em causa se encontrassem inscritas como seguradores ou mediadores de seguros no ISP e sem que se identificasse o segurador.

Numa situação, detectou-se a utilização da expressão “seguro contra todos os riscos” que, embora corrente no mercado, pode criar mal-entendidos, devendo ser desincentivado o seu uso.

Identificaram-se, ainda, duas situações em que existia informação susceptível de configurar publicidade enganosa, uma por apresentar um desconto que se aplicaria apenas ao prémio comercial e não ao valor total do prémio e outra por um mediador divulgar que trabalhava com todos os seguradores do mercado, quando trabalhava apenas com alguns deles.

