



Instituto de Seguros de Portugal

RESULTADOS DA CONSULTA PÚBLICA

N.º 1/2010

Projecto de Norma Regulamentar – Publicidade

18 de Março de 2010



I — Enquadramento

Os artigos 131.º-A e 131.º-B, que integram o regime jurídico do acesso e exercício da actividade seguradora e resseguradora, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de Abril, foram aditados pelo Decreto-Lei n.º 8-A/2002, de 11 de Janeiro. Estes preceitos delimitam o âmbito das atribuições cometidas ao Instituto de Seguros de Portugal, no plano regulamentar, no que concerne à publicidade efectuada pelas empresas de seguros.

Para além da lei geral e especial aplicável em matéria de publicidade (designadamente, as regras gerais consolidadas no Código da Publicidade, no diploma relativo às práticas comerciais desleais e, bem assim, noutros regimes especiais) e sem prejuízo das competências da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) no que se refere aos contratos de seguro ligados a fundos de investimento e aos contratos de adesão individual a fundos de pensões abertos, e cometidas a outras instituições que relevam especificamente da tutela dos consumidores (nomeadamente, a Direcção-Geral do Consumidor), prevêm os n.ºs 1 e 2 do artigo 131.º-A que, ponderadas as especificidades do sector segurador, o Instituto de Seguros de Portugal emita Norma Regulamentar visando assegurar a tutela dos tomadores de seguros, segurados, beneficiários e terceiros lesados. Por outro lado, determina ainda o referido preceito a susceptibilidade de a Norma Regulamentar emitida se aplicar igualmente aos mediadores de seguros.

Do enquadramento jurídico que rege o sector dos fundos de pensões, destaca-se também o n.º 1 do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro, que regula a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das respectivas entidades gestoras. Esta disposição legal dispõe sobre o exercício de semelhantes competências ao nível regulamentar, por parte do Instituto de Seguros de Portugal, quanto à publicidade efectuada pelas entidades gestoras, com vista a garantir a protecção dos interesses dos contribuintes, participantes e beneficiários.

Através da presente iniciativa regulatória, estabelecem-se regras a observar pelas empresas de seguros, pelos mediadores de seguros e pelas entidades gestoras de fundos de pensões, na publicidade efectuada à respectiva actividade, produtos e serviços.

Assim, na sequência da entrada em vigor da Norma Regulamentar n.º 10/2009-R, de 25 de Junho, completa-se o quadro regulamentar em matéria de conduta de mercado por referência às disposições incluídas na secção III do Capítulo III do Título III do regime jurídico do acesso e exercício da actividade seguradora e resseguradora.



Instituto de Seguros de Portugal

A consulta pública decorreu entre os dias 19 de Janeiro e 15 de Fevereiro de 2010.

O Instituto de Seguros de Portugal agradece as respostas ao processo de consulta.

II — Síntese das principais questões suscitadas e dos fundamentos para a decisão do Instituto de Seguros de Portugal (ISP) quanto ao respectivo acolhimento

Apresenta-se seguidamente uma síntese das principais questões suscitadas nas respostas e comentários à consulta pública, bem como os fundamentos para o respectivo acolhimento total/acolhimento parcial/não acolhimento das sugestões efectuadas na versão final da Norma Regulamentar n.º 03/2010-R, de 18 de Março.

A. Comentários gerais

Com a presente iniciativa regulatória, o ISP visa dotar o enquadramento aplicável à publicidade (em concreto, a relativa às empresas de seguros e aos mediadores de seguros que exerçam actividade no território português e, bem assim, às entidades gestoras de fundos de pensões constituídas ao abrigo do regime legal previsto no Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro e às instituições de realização de planos de pensões profissionais de outros Estados membros que giram planos de pensões profissionais nacionais), de um texto regulamentar de cariz flexível que, consagrando um regime ajustado às especificidades aos sectores sob supervisão (que conviva com as demais fontes normativas em vigor e com eventuais iniciativas do foro da auto-regulação), não condicione, nem coarcte, a criatividade inerente ao campo da publicidade.

Com efeito, vários respondentes salientaram o carácter positivo e o interesse que a intervenção em apreço reveste, sublinhando um deles que o projecto em discussão dá resposta às expectativas e necessidades dos consumidores e dos operadores.

Relativamente ao facto de o presente projecto concorrer com outras regras vigentes sobre o mesmo tema – quer na esfera nacional (designadamente, as de vocação mais genérica, como as que constam do Código da Publicidade ou, com âmbito mais restrito, as emitidas por outras autoridades de supervisão nacionais no contexto do exercício das respectivas competências regulamentares), quer no plano comunitário –, importa reiterar que o texto sob apreciação se revela articulado com a lei geral que constitui o mencionado Código e com outros diplomas legais de referência, como o Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março, que estabelece o regime jurídico aplicável às práticas comerciais desleais, concretizando, apenas nos aspectos em que tal se



Instituto de Seguros de Portugal

afigura necessário e sempre atendendo às especificidades dos sectores segurador, da mediação de seguros e fundos de pensões, os princípios naquela vertidos.

Importa ainda relembrar o teor das normas habilitantes específicas que contextualizam o presente projecto:

**Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de Abril
(Regime jurídico de acesso e exercício
da actividade seguradora e resseguradora)**

Artigo 131.º -A
Publicidade

- 1 — A publicidade efectuada pelas empresas de seguros e pelas suas associações empresariais está sujeita à lei geral, sem prejuízo do que for fixado em norma do Instituto de Seguros de Portugal e, no caso de contratos de seguro ligados a fundos de investimento, em regulamento da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, ouvido o Instituto de Seguros de Portugal.
- 2 — Os regulamentos previstos no número anterior, que garantirão a protecção dos credores específicos de seguros, podem abranger os intermediários de seguro e devem prever nomeadamente os termos da divulgação das condições tarifárias nos seguros destinados a pessoas singulares.

**Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro
(Regula a constituição e o funcionamento dos fundos de
pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões)**

Artigo 65.º
Publicidade

- 1 — A publicidade efectuada pelas entidades gestoras está sujeita à lei geral, sem prejuízo do que for fixado em norma regulamentar do Instituto de Seguros de Portugal e, no caso de fundos de pensões abertos com adesão individual, em regulamento da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, tendo em atenção a protecção dos interesses dos contribuintes, participantes e beneficiários.
- 2 — (...).
- 3 — (...).

Na verdade, para além da necessária compatibilização no plano regulamentar (à luz da lei geral), reconhece o presente projecto a articulação de competências entre o ISP e a CMVM (no âmbito da comercialização de contratos de seguro ligados a fundos de investimento e de contratos de adesão individuais a fundos de pensões abertos) e aquelas entidades às quais foram cometidas atribuições que relevam especificamente da tutela dos consumidores, designadamente, a Direcção-Geral do Consumidor, no que se refere à fiscalização e instrução de processos de contra-ordenação em matéria de publicidade nos seus aspectos genéricos. O texto de regulamento em apreço e, conseqüentemente, as competências que assistem ao ISP neste domínio, concerne especificamente à esfera de actuação, circunscrita pela natureza das respectivas atribuições e da sua qualidade de autoridade de supervisão do sector dos seguros, da mediação de seguros e dos fundos de pensões.



Instituto de Seguros de Portugal

**Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de Abril
(Regime jurídico de acesso e exercício
da actividade seguradora e resseguradora)**

Artigo 131.º -B
Intervenção do Instituto de Seguros de Portugal

1 — Sem prejuízo das atribuições da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários no que respeita aos contratos de seguro ligados a fundos de investimento, e de atribuições que relevem especificamente da tutela dos consumidores cometidas a outras instituições e do estabelecimento de formas de cooperação com as mesmas, a fiscalização do cumprimento das normas aplicáveis em matéria de publicidade das empresas de seguros e das suas associações empresariais compete ao Instituto de Seguros de Portugal.

2 — (...).

3 — (...).

B. Harmonização do nível de exigência contemplado nos normativos das diferentes autoridades de supervisão em matéria de conduta de mercado (em especial, quanto a “produtos concorrentes”)

Um dos respondentes sublinhou a conveniência de se proceder à harmonização dos níveis de exigência estabelecidos *ex vi* dos textos regulamentares emitidos pelas autoridades de supervisão nacionais do sector financeiro, no exercício das respectivas competências do foro regulatório (sobretudo, no caso de produtos tidos por concorrentes). Em especial, exemplifica a necessidade de convergência através do regime disposto no Regulamento da CMVM n.º 8/2007¹ em especial, o n.º 4 do artigo 8.º, que define a obrigação de todas as acções publicitárias relativas a contratos de adesão individual a fundos de pensões abertos serem objecto de prévia comunicação (juntamente com os elementos materiais que lhes sirvam de suporte) à CMVM.

Ora, quanto a esta circunstância, é de referir que o ISP é globalmente favorável a eventuais iniciativas que procurem harmonizar transversalmente os aspectos nos vários regimes relativamente aos quais tal harmonização se justifique.

Contudo, quanto à proposta formulada pelo respondente (*i.e.*, a introdução de uma obrigação geral de comunicação prévia das acções publicitárias – e materiais associados – na Norma Regulamentar em análise), cumpre relembrar o teor dos regimes comunitários aplicáveis ao sector segurador. Com efeito, o artigo 34.º da Directiva n.º 2002/83/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Novembro de 2002, relativa aos seguros de vida², fixa a proibição da “aprovação

¹ Sobre comercialização de fundos de pensões abertos de adesão individual e de contratos de seguro ligados a fundos de investimento, publicado em Diário da República, 2ª série, n.º 245, de 20 de Dezembro e alterado pelo Regulamento da CMVM n.º 1/2009 (informação e publicidade sobre produtos financeiros complexos sujeitos à supervisão da CMVM), publicado em Diário da República, 2ª série, n.º 146, de 30 de Julho.

² JO, L 345, de 19.12.2002, pág. 1 e ss.



prévia e comunicação sistemática das condições gerais e especiais das apólices de seguro, das tarifas, das bases técnicas utilizadas nomeadamente para o cálculo das tarifas e das provisões técnicas e dos formulários e outros impressos que uma empresa de seguros se proponha utilizar nas suas relações com os tomadores de seguro". Regras similares integram a Directiva n.º 73/239/CEE, do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício³. De assinalar, ainda, que este regime foi mantido na Directiva n.º 2009/138/CE, de 25 de Novembro de 2009, relativa ao acesso à actividade de seguros e resseguros e ao seu exercício ("Solvência II")⁴. Vejam-se, em particular, os artigos 21.º (1), 181.º e 182.º do referido instrumento jurídico.

C. Harmonização quanto a produtos ou serviços não sujeitos a supervisão pelo ISP

No seguimento da observação anterior, sugeriu ainda o mesmo respondente que alguns produtos comercializados e serviços oferecidos no mercado por associações mutualistas, embora não integrem as competências de supervisão do ISP, deveriam fazer parte do âmbito de aplicação do presente normativo. Acrescentou aquele respondente que o alinhamento do regime em sede de publicidade é ainda reclamado em virtude da harmonização fiscal que caracteriza estes produtos.

Sobre este comentário, o ISP esclarece que, conforme se pode ler no seu Plano Estratégico para o período 2010-2011, planeia "*desenvolver os trabalhos tendentes à introdução de regulamentação específica da actividade das associações mutualistas equiparada à actividade seguradora*". Semelhante intervenção regulatória visa contribuir para o equilíbrio entre a protecção dos direitos dos consumidores de serviços financeiros e da mutualidade e, bem assim, a inovação e a competitividade do mercado (assegurando, consequentemente, um *level-playing field*).

D. Questões omissas

Um dos respondentes apontou as matérias que, em seu entender, não haviam sido objecto de tratamento no projecto em apreço, constituindo, assim, uma lacuna (a saber, inexistência de regime contra-ordenacional específico, ausência de regime relativo ao ónus da prova e falta de um regime especial de responsabilidade contratual, todos relativos à matéria ora regulamentada).

Importa realçar, sobre estas propostas de áreas a regulamentar, a impossibilidade legal de acolher a pretensão expressa e abordar, por via de regulamento, os campos identificados. Atente-se, por exemplo, no elenco de matérias que integram a reserva relativa de competência legislativa da

³ JO, L 228, de 16.8.1973, pág. 3 e ss.

⁴ JO, L 335, de 17.12.2009, pág. 1 e ss.



Assembleia da República (cfr. artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa).

E. Ficha normalizada de informação

Relativamente à sugestão apresentada por um dos respondentes no sentido da promoção, por parte do ISP, de um regime que torne obrigatória a divulgação, por parte dos operadores, de uma ficha normalizada de informação a ser entregue aquando da comercialização de contratos de seguros, cumpre mencionar que a aprovação de um normativo nesse sentido integra o conjunto de futuras iniciativas programadas pelo ISP, no âmbito da regulação da conduta de mercado, que se encontra inscrita no seu Plano Estratégico definido para o período de 2010-2011. Com efeito, é eleita como acção prioritária, constando do referido documento⁵: *“estabelecer uma ficha informativa padronizada para efeitos de informação pré-contratual nos principais ramos e modalidades não-vida”*.

F. Revistas (ou suportes similares) publicados por iniciativa dos operadores-anunciantes

Frisou um dos contributos a conveniência de esclarecer qual o tratamento a conferir a algumas revistas existentes - que são objecto de publicação, com periodicidade distinta, por iniciativa das empresas de seguros, destinando-se, em primeira linha, à circulação entre clientes e mediadores de seguros, *“com um conjunto de informações institucionais, actividades desenvolvidas e referência a alguns produtos”* -, face à presente Norma Regulamentar.

Sobre esta pergunta, o ISP antecipa que os operadores-anunciantes deverão ter em conta o critério da dúvida que o conteúdo de determinada publicação possa suscitar. Melhor dito, afigura-se adequado reter (cfr. *L. Princípio da identificabilidade da publicidade*) que, sempre que o teor de certa mensagem possa justificar a dúvida sobre se esta transcende o cariz (meramente) informativo (podendo, assim, ser qualificada como publicidade por parte do seu destinatário), deverá ser ponderada a aplicação do projecto em discussão.

G. Âmbito da Norma Regulamentar

Pronunciou-se um dos respondentes sobre a solução acolhida no articulado em apreciação relativamente aos critérios perfilhados para efeitos de delimitação do respectivo âmbito de aplicação.

Especificamente, aludiu a resposta em questão ao n.º 2 do artigo 2.º do projecto, correspondente à mediação de seguros (e, em paralelo, ao artigo 16.º), com o seguinte conteúdo: *“as disposições previstas na presente Norma Regulamentar aplicam-se à publicidade efectuada pelos mediadores*

⁵ Disponível para consulta no sítio da Internet do ISP, no separador ISP, Plano Estratégico.



de seguros que exerçam actividade em território português, considerando-se para o efeito a prestação de serviços a pessoas residentes ou estabelecidas em Portugal (nosso sublinhado).

Ora, atentando, desde logo, na definição de “Estado membro do compromisso” que integra o regime jurídico de acesso e exercício da actividade seguradora e resseguradora (“RJAS”, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de Abril e republicado pelo Decreto-Lei n.º 2/2009, de 5 de Janeiro) – a saber, “o Estado membro onde o tomador reside habitualmente ou, caso se trate de uma pessoa colectiva, o Estado membro onde está situado o estabelecimento da pessoa colectiva a que o contrato ou operação respeitam” (nosso sublinhado) -, constata-se que o comentário tecido é extensível ao critério utilizado quanto ao sector segurador [porquanto este também assenta, pelo menos parcialmente (visto que invoca, em paralelo, o conceito de “cobertura de riscos situados em Portugal”), na noção basilar de “Estado membro do compromisso”].

Sobre este aspecto, e no contexto do regime institucional comunitário referente à repartição de competências de supervisão (entre “Estado membro de origem” e “Estado membro do acolhimento”) a exercer ao nível nacional no quadro do mercado interno dos serviços financeiros (em particular, no que respeita os sectores sob supervisão), o ISP considera que o regime proposto representa a opção que confere o maior grau de protecção aos destinatários da publicidade.

Acresce que, noutro dos contributos, é solicitada a clarificação sobre se o regime instituído na presente Norma Regulamentar é aplicável às instituições de realização de planos de pensões profissionais de outro Estado membro que se dediquem à gestão de planos de pensões profissionais nacionais. Sobre esta observação, e com vista a dotar o articulado em análise de maior clareza, o ISP decidiu proceder a ajustamentos na redacção do n.º 3 do artigo 2.º, acolhendo a pretensão expressa.

Ainda sobre o âmbito do articulado em apreciação, quanto ao n.º 4 do artigo 2.º, defendeu um dos respondentes que o detalhe e o conteúdo das disposições previstas no projecto de regulamento fossem objecto de ajustamento em função da diversidade das formas de comunicação e dos meios de difusão.

Relativamente a este comentário, cumpre reiterar que a filosofia que preside a esta intervenção regulatória determina que seja prosseguida uma abordagem flexível, que contribua para a concretização dos princípios já fixados no Código da Publicidade, salvaguardando



necessariamente as particularidades das actividades seguradora, de mediação de seguros e de gestão de fundos de pensões. Deste modo, na perspectiva do ISP, esta iniciativa não constitui a sede mais adequada, nem a via mais eficaz, para regulamentar as especificidades intrínsecas que caracterizam as distintas formas de comunicação e os meios de difusão em matéria de publicidade.

Todavia, e sem nunca colidir com as linhas orientadoras que nortearam a elaboração do presente normativo, procurou o ISP, quanto aos aspectos onde tal se mostrou essencial, adaptar as regras vertidas no projecto, acautelando a susceptibilidade de recurso a uma multiplicidade de formas de comunicação e de meios de difusão. É exemplo disso a ressalva que consta da alínea a) do n.º 1 do 5.º, no que diz respeito às regras que cobrem a identificação do operador, produtos e serviços.

Por seu turno, mencionou um dos respondentes dever esclarecer-se, no teor do articulado em apreciação, qual o regime regulamentar aplicável à publicidade que se refira a fundos de pensões abertos que admitam, simultaneamente, adesões individuais e adesões colectivas.

Na resposta a esta anotação, importa ter presente o âmbito da transferência de competências de regulação e de supervisão do ISP para a CMVM, ao nível de certos aspectos de conduta de mercado, verificada com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 357-A/2007, de 31 de Outubro (que, conseqüentemente, acarretou alterações de redacção ao Decreto-Lei n.º 12/2006, de 20 de Janeiro, que estabelece o regime jurídico aplicável aos fundos de pensões, “RJFP”). De facto, no que concerne aos fundos de pensões, o critério delimitador da referida transferência de competências assenta na “comercialização de contratos de adesão individual a fundos de pensões abertos”, donde se conclui, *a contrario* e também com base no n.º 1 do artigo 65.º do RJFP, que tal publicidade relativa aos fundos de pensões abertos que admitam, conjuntamente, adesões individuais e colectivas, está sujeita, para além da lei geral, a Norma Regulamentar do ISP (logo, à presente iniciativa regulatória).

H. Reserva de actividade

Numa das respostas e à luz do disposto no artigo 3.º do projecto, foi questionado se mensagens publicitárias que tenham por objecto produtos ou serviços comercializados por empresas de seguros podem fazer menção a entidades que não se encontram sujeitas à supervisão do ISP. A título exemplificativo, foi invocada a eventual alusão a entidades que se dediquem à gestão de serviços de saúde em material publicitário relativo a seguros de saúde ou, no caso de seguros do ramo automóvel, a entidades que prestem serviços no âmbito da reparação de vidros.



Ora, a consagração do regime incluído no artigo 3.º do projecto (artigo 4.º na versão final) visa clarificar a proibição de publicidade a situações que possam configurar exercício ilegal de actividade, visto que o exercício das actividades sob supervisão do ISP se encontra sujeito ao princípio da reserva de actividade.

No entanto, nada parece obstar à possibilidade de uma mensagem publicitária que se refira a entidades (ou às suas actividades, bem como aos seus produtos ou serviços) sob supervisão do ISP, incluir referência (sob a forma de texto ou imagem), a outras entidades não sujeitas a essa supervisão (e.g., atendendo ao facto de não prestarem serviços financeiros), desde que resulte inequívoco que apenas as primeiras podem cobrir riscos, gerir fundos de pensões e ou comercializar produtos ou serviços seguradores ou de fundos de pensões (não gerando dúvidas, do ponto de vista do consumidor, sobre se as segundas também o fazem, o que configuraria situação de exercício ilegal, proibido e sancionável nos termos do correspondente regime aplicável). Acresce que, nessa circunstância, sempre seria de assegurar, por parte do anunciante e sem prejuízo das regras gerais sobre publicidade, a eventual aplicação de disposições específicas que vigorem *in casu*.

I. Identificação do operador, produtos e serviços

De um ponto de vista geral, alegou um dos respondentes que o regime jurídico aplicável às práticas comerciais desleais (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março) contém já disposições legais de vocação genérica [como a alínea f) do artigo 7.º e o artigo 9.º] que dispõem sobre esta matéria. Na verdade, importa reiterar a circunstância de se tratar de regime específico o disposto no preceito em apreço, que reconhece as particularidades dos sectores supervisionados pelo ISP e que em nada prejudica a aplicação de regimes legais gerais. Os princípios e regras que integram a presente Norma Regulamentar não se sobrepõem a tais regimes gerais.

Outro contributo evidenciou a ressalva incorporada na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º (agora artigo 5.º) que admite que a identificação da empresa de seguros ou da entidade gestora de fundos de pensões seja efectuada, para além da respectiva firma ou denominação, com recurso também ao logótipo, mas apenas quando as formas de comunicação e os meios de difusão empregues o permitam, argumentando que deveria ser equacionado o alargamento daquela excepção, de forma a abranger os demais elementos de identificação (e não somente o logótipo). Outro respondente propôs a alteração do normativo em discussão, com o acolhimento de regra que tornasse obrigatório (somente) o uso do logótipo e da marca, passando a considerar-se os demais



elementos de identificação como opcionais.

No que concerne ao comentário *supra* descrito, o ISP julga que os elementos solicitados para efeitos de identificação do operador na publicidade (a saber, firma ou denominação e, nos casos em que seja exequível, o respectivo logótipo) e, bem assim, dos seus produtos ou serviços (*i.e.*, tipo e marca), equivalem a informação mínima indispensável, que não se traduz numa extensão desmesurada e que deve ser sempre do conhecimento do destinatário da publicidade, porquanto se reputa de muito relevante.

Paralelamente, outro dos respondentes recomendou, com o intuito de salvaguardar o tratamento equitativo dos operadores nos mercados dos seguros e dos fundos de pensões - e à semelhança do disposto no n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento da CMVM n.º 8/2007 -, que também as empresas de seguros e os mediadores de seguros fossem obrigados a indicar o tipo de produtos que estão a publicitar (*i.e.*, contratos de seguro ou contratos de adesão a fundos de pensões).

Em relação a esta nota, o ISP esclarece que o dever de identificação do produto na mensagem publicitária decorreria já da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º (agora artigo 5.º). No entanto, ponderada a sugestão, entendeu o ISP ser de aditar expressamente essa menção na redacção daquela alínea, com vista a tornar mais clara a respectiva leitura.

Por outro lado, um dos respondentes pronunciou-se sobre o facto de a inclusão da noção “publicidade institucional”, pese embora se registe a ausência de definição legal, poder suscitar interpretações erróneas, alegando genericamente que aquela se reporta apenas à “publicidade que promova produtos e serviços que manifestamente realizem, de forma directa e imediata, fins de interesse público (de ordem política ou cultural)”. Equacionada a observação, foi eliminada a expressão “publicidade institucional” e modificada a letra da alínea *b*) do n.º 1 do artigo em questão.

Foi igualmente suscitada a necessidade de aclarar o sentido do n.º 2 do artigo 4.º do projecto do articulado [nomeadamente, sobre se este é aplicável a mensagem publicitária que se refira a uma entidade gestora de fundos de pensões – ou, por semelhante ordem de razão, a uma empresa de seguros -, que se encontre em relação de domínio ou de grupo; donde resultaria sempre, na perspectiva do respondente, a obrigatoriedade de inclusão da identificação do grupo naquela mensagem]. Assim, considerando o ISP ser de elucidar sobre a finalidade e o alcance da disposição em apreciação, cumpre afirmar que o n.º 2 do artigo 5.º do texto regulamentar apenas se aplica aos casos em que “*a mensagem publicitária tenha por objecto um conjunto de empresas*”



de seguros ou de entidades gestoras de fundos de pensões que se encontrem em relação de domínio ou de grupo” (nosso sublinhado), isto é, sempre que for efectuada publicidade a mais do que uma entidade gestora de fundos de pensões (ou a mais do que uma empresa de seguros).

Nessas situações, o recurso à solução consagrada no n.º 2 da disposição – pressupondo, em qualquer circunstância, que não é exequível a inclusão da totalidade da informação prevista na alínea a) do n.º 1 do mesmo artigo, quanto a cada uma das entidades gestoras de fundos de pensões (ou das empresas de seguros) – é meramente opcional. A opção regulamentar atendeu à dificuldade que poderia suscitar a inclusão de (todos os) elementos informativos relativos a várias empresas que estivessem em relação de domínio ou de grupo, em função das formas de comunicação ou dos meios de difusão. Pense-se, por exemplo, na publicidade efectuada, através da rádio, a um conjunto de empresas de seguros que se insiram no mesmo grupo empresarial. Na presente iniciativa de cariz regulatório, tais dificuldades foram equacionadas, dado não ser intenção do ISP limitar injustificadamente a esfera de actuação própria do domínio da criatividade publicitária, visto que essa abordagem poderia ser contraproducente (desvirtuando a natureza e finalidade da mensagem).

Nada impedirá, naturalmente, caso assim o desejem, que os anunciantes façam incluir nas mensagens publicitárias que tenham por objecto uma única entidade gestora de fundos de pensões (ou empresa de seguros), por exemplo, também a identificação de grupo empresarial em que se integrem.

J. Garantia do cumprimento

A propósito do teor do artigo 5.º do projecto - que define que as empresas de seguros e as entidades gestoras de fundos de pensões assegurem o cumprimento das disposições previstas na Norma Regulamentar no que se refere a toda a publicidade efectuada à sua actividade, produtos e serviços, independentemente de assumirem ou não a posição de anunciante, “*excepto quando não tenham prévio conhecimento da mensagem publicitária veiculada*” -, pronunciou-se um dos respondentes no sentido de propor a exclusão da parte final do n.º 1 do preceito, alegando, entre outros motivos, que a excepção em apreço poderia ser impropriamente utilizada como argumento para a não assunção de responsabilidade.

Sobre a opção consagrada a nível regulamentar, é de frisar que esta corresponde a regime consolidado na lei geral aplicável à publicidade. Veja-se, por exemplo, o n.º 2 do artigo 30.º do Código da Publicidade, que, sob a epígrafe “responsabilidade civil”, adopta semelhante critério.



K. Princípio da identificabilidade da publicidade

No quadro da aplicação do artigo 6.º do projecto, vários respondentes manifestaram a sua preocupação sobre a dificuldade associada à circunscrição da fronteira entre informação e publicidade. Em especial, foi proposta a clarificação, no texto regulamentar, do tipo de identificação exigível (e sua concretização) no contexto do cumprimento da disposição em causa (e.g., mediante utilização das referências “Pub” ou “Folheto publicitário”). No âmbito do processo de consulta, importa igualmente referir o facto de ter sido sugerida a inclusão de um conceito de publicidade no projecto em discussão.

Quanto à problemática geral da distinção entre informação e publicidade, é de salientar que esta não é específica das actividades seguradora, de mediação de seguros ou de gestão de fundos de pensões, não cabendo tratá-la em sede da Norma Regulamentar em apreço, atendendo à natureza da discussão. Todavia, o ISP considera de elevada importância que os anunciantes assegurem, na concreta concepção de acções ou campanhas publicitárias, que o teor das mensagens veiculadas não induz (nem é susceptível de induzir) em erro quanto à sua natureza comercial, quando a sua finalidade for a promoção da actividade desenvolvida ou, bem assim, dos produtos comercializados ou serviços disponibilizados. Este princípio, aliás, já faz parte do Código da Publicidade (n.º 1 do artigo 8.º), que vigora enquanto lei geral e à luz do qual deve ser interpretada esta disposição.

Também no que respeita à possível ponderação da introdução de uma noção de publicidade no texto do regulamento, convirá destacar que essa noção se encontra já delimitada em fonte legal de cariz genérico (em concreto, o artigo 3.º do Código da Publicidade, instrumento jurídico de referência neste domínio), não resultando necessária a sua adaptação aos sectores em análise, porquanto se trata de matéria transversal.

A *ratio* do preceito em discussão determina, entre outras consequências, que sempre que o teor da mensagem ou o seu contexto sejam susceptíveis de gerar dúvidas sobre o seu carácter publicitário (em detrimento da essência exclusivamente informativa), aquela seja devidamente identificada como tal – de forma inequívoca e independentemente do meio de difusão utilizado -, através da aposição de uma menção específica que o traduza (e cuja especificação, segundo o ISP, não será de uniformizar em sede do articulado em exame, com vista a garantir flexibilidade nas opções que assistem aos operadores).

Sobre a sugestão de se descrever, à semelhança do disposto no Código da Publicidade, as formas de identificação da publicidade na comunicação escrita, áudio ou audiovisual, é de reiterar



a circunstância de aquele instrumento, por corresponder a regime legal geral, ter aplicação plena (não sendo naturalmente prejudicado pelo articulado em apreciação), não se afigurando essencial, nesta matéria, concretizá-lo por via regulamentar.

L. Veracidade e publicidade enganosa

Em primeiro lugar, cumpre mencionar a proposta de um dos contributos recepcionados, no sentido do alinhamento da redacção do corpo do n.º 1 do artigo 7.º do projecto com a noção de publicidade enganosa do Código da Publicidade e que remete para o regime jurídico das práticas comerciais desleais (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março). Com efeito, o n.º 1 do artigo 7.º daquele regime refere-se igualmente à “susceptibilidade de induzir em erro”. Considerada a pertinência da observação, o ISP julga que a mesma é de acolher, pelo que foram efectuados os necessários ajustamentos ao nível da redacção.

Outra das respostas focou que a expressão “publicidade enganosa” teria sido ultrapassada pelo regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março. Com efeito, constata-se que o padrão de referência para a interpretação do que o legislador considera publicidade enganosa é hoje o regime das práticas comerciais desleais.

Foram também manifestadas algumas reservas, por parte de alguns respondentes, no que respeita à estrutura e alcance do artigo 7.º do projecto. Por um lado, a leitura dos contributos formulados indicia que o sentido da interpretação não é uniforme, pelo que importa clarificar.

Na verdade, pese embora alguns respondentes tivessem expressado a sua opinião, sustentando que os elementos previstos no preceito devessem constituir informação obrigatória, este não institui a imposição de serem incluídos, na mensagem publicitária, a totalidade dos elementos nele previstos (até porque nunca seria uma listagem com carácter exaustivo, mas meramente ilustrativo, considerado o uso do advérbio “*designadamente*” nos três números que compõem o artigo). Uma vez mais, cabe esclarecer que não obstante as evidentes conexões, o tratamento jurídico dos deveres de informação (e correspondentes direitos) e da publicidade não são (nem devem ser) idênticos, atenta a respectiva natureza e alcance. Tornar os elementos elencados no artigo 7.º informação obrigatória na publicidade, equivaleria a ultrapassar o âmbito de informação pré-contratual a que os operadores já se encontram vinculados. Tratando-se de preocupações distintas, parece ser de respeitar a finalidade última da mensagem publicitária, que seria naturalmente prejudicada se fossem confundidas (e sobrepostas) as esferas da publicidade e da



informação.

No entanto, tal não significa que o concreto teor da publicidade esteja isento da aplicação de regras específicas. Com efeito e não obstante o princípio geral da veracidade ser de aplicação absoluta (não comportando excepções), são elencados os *item* - relativos aos operadores, bem como à sua actividade, produtos e serviços - realçados com maior frequência nas mensagens publicitárias e tidos por mais relevantes no contexto da avaliação das mesmas, tendo em conta a sua provável influência na percepção que o destinatário da publicidade possa formar relativamente ao objecto daquelas).

Assim, exige-se, nos termos do artigo 7.º (actual artigo 8.º), que a mensagem publicitária não induza, nem seja susceptível de induzir em erro, em especial e de forma meramente indicativa, quanto aos aspectos listados sempre que estes dela façam parte *ab initio*, permitindo que o destinatário possa apreender, com exactidão (e de forma não enganadora), o conteúdo da mensagem, não correspondendo esta disposição à fixação de informação obrigatória, nem se pretendendo que sejam incorporados todos os elementos enunciados em cada mensagem publicitária, até porque sempre haveria que reconhecer que semelhante aceção colidiria, como se afirmou anteriormente, com a subsistência da publicidade enquanto tal.

Por seu turno, foi alegada a necessidade de se clarificar o intuito que subjaz ao aditamento do adjectivo “relevantes” (qualificando “exclusões e limitações da cobertura”) na sub-alínea *ii*) da alínea *i*) do n.º 2 do preceito. Na sequência da reflexão efectuada a propósito deste comentário e por razões de consistência na redacção integral do artigo, o ISP considerou ser de acolher a preocupação manifestada e procedeu ao ajustamento da redacção, eliminando a referência a “relevantes”.

Noutra das respostas, sublinhou-se, em paralelo, ser de abolir a menção a “relevante”, no n.º 3 do artigo em apreço. O ISP entende não ser de acolher este particular comentário - que, por idêntica ordem de razão, é extensível ao n.º 2 –, na medida em que a utilização do adjectivo obedece, nesta sede, a uma preocupação específica, que não seria acutelada caso fosse suprimida.

M. Equilíbrio

Quanto à solução acolhida no artigo 8.º do projecto de regulamento, regista-se que a maioria dos contributos recepcionados converge no sentido de acentuar a possível dificuldade de utilização da referência expressa a “destaque adequado”. Sobre esta observação, que se repete em relação a outros preceitos do texto objecto de apreciação (cfr. *infra*, os comentários aos artigos 13.º e 14.º



do projecto que apelam, de igual modo, ao adjectivo “adequado”), alega um dos respondentes que, por corresponder a “expressão ambígua”, poderá motivar “interpretações divergentes”.

Conforme mencionado *supra* (cfr. A. *Comentários gerais*), a elaboração do actual projecto pautou-se pelo princípio da flexibilidade, *i.e.*, foram consagradas, no normativo em apreço, as regras-base que, visando assegurar um adequado grau de protecção dos destinatários das mensagens publicitárias e reconhecendo as especificidades dos sectores sob supervisão do ISP face ao enquadramento geral da matéria da publicidade, reservassem aos operadores uma margem de opção quanto às soluções específicas a adoptar para efeitos de *compliance* com o regime ora instituído.

A preferência pela consagração de um conceito indeterminado, que não contende com a salvaguarda dos direitos dos destinatários das mensagens publicitárias, é justificado pela filosofia geral da presente Norma Regulamentar, que não assenta em informação obrigatória (para além da constante nos artigos 5.º, 10.º, 12.º e 18.º). É, sim, exigido no articulado em análise, que, “*sempre que se mencione algum dos elementos*” constantes do artigo 8.º, aqueles tenham um destaque adequado e equilibrado no contexto do conteúdo global da mensagem publicitária. Ou seja, não se obrigando a que tenham igual destaque ao dos demais elementos ou características realçados na publicidade (o que poderia prejudicar a sua finalidade), determina-se que tenham destaque apropriado, que contribua para a sua boa apreensão por parte dos destinatários.

N. Menções obrigatórias

Noutra das respostas, invocando-se que, no contexto da *banqueassurance*, assume carácter frequente a promoção integrada de distintos produtos ou serviços financeiros (ou, acrescente-se, a divulgação de produtos de natureza financeira mista), defendeu-se a uniformização de determinados aspectos do conteúdo obrigatório da informação, como por exemplo, a menção inserida no artigo 9.º do projecto (*i.e.*, “*Não dispensa a consulta da informação pré-contratual e contratual legalmente exigida*”). Neste contributo, são acentuados os benefícios que decorreriam da harmonização das menções obrigatórias exigíveis; em especial, no cotejo com os demais textos regulamentares emitidos por outras autoridades de supervisão nacionais do sector financeiro, que assumem contornos ligeiramente distintos.

Do ponto de vista genérico, o ISP salienta que o normativo em apreço é aplicável a todos os operadores, bem como às respectivas actividades, produtos e serviços, sujeitos à sua supervisão, independentemente das opções assumidas por aqueles quanto à concepção dos produtos ou serviços ou, ainda, quanto ao modo de comercialização ou disponibilização dos mesmos. Em



concreto, embora reconhecendo o ISP as vantagens inerentes à harmonização de tais requisitos, no caso *sub judice*, importa reconhecer as especificidades da terminologia própria dos sectores segurador, de mediação de seguros e de fundos de pensões. Nada impedirá, naturalmente, que, quanto a este aspecto, como em relação a lugares paralelos, o anunciante ensaie tentativas de harmonização que possam ter cabimento legal e regulamentar e que considerem as particularidades dos produtos e serviços em causa.

Por outro lado, sugeriu um dos respondentes que fosse concretizado, no corpo deste artigo, o “suporte” do qual deva constar a informação pré-contratual e contratual exigida. Ora, quanto a este aspecto, importa destacar que, vigoram, nos sectores sob supervisão, múltiplos deveres de informação pré-contratual e contratual (vertidos em diversas fontes). Atendendo às especificidades das actividade seguradora, da mediação de seguros e da gestão de fundos de pensões – e ao facto de inexistir, à data, um “*suporte único*” que congregue toda essa informação a prestar -, não é exequível acolher a pretensão manifestada. Tal suporte variará consoante os requisitos específicos que determinem os deveres de informação em apreço.

O. Expressões de uso restrito

Outro dos respondentes manifestou-se contra a manutenção do teor desta disposição, por considerar que regimes legais gerais abordam já esta matéria. Sobre este ponto e sem prejuízo do afirmado *supra* quanto à necessária articulação das diversas fontes normativas gerais e especiais, o ISP reputa estes aspectos de muito relevantes nos sectores sob supervisão.

No contexto da apreciação positiva tecida sobre o projecto de articulado em apreciação, realçou um dos respondentes o particular significado da introdução da proibição absoluta (prevista no n.º 4 do artigo 10.º do projecto) da utilização da expressão “seguro contra todos os riscos”, bem como menções similares, nas mensagens publicitárias. Foi sublinhado, no contributo em análise, a susceptibilidade de algumas expressões de uso corrente colidirem, nomeadamente, com o rigor técnico dos clausulados das apólices, reconhecendo-se conseqüentemente a conveniência da respectiva erradicação.

Acresce que outro dos respondentes salientou o facto de não se concretizar *quem poderá solicitar a produção da prova* referida nos n.ºs 2 e 3 do artigo 10.º do projecto. Reconhecendo o mérito e o carácter oportuno da observação, entendeu o ISP dar acolhimento ao mesmo, tendo sido adaptada a redacção do texto, em conformidade.



P. Publicidade no ramo «Vida»

Num dos contributos recebidos no âmbito da consulta pública, foi proposto, que sempre que uma mensagem publicitária relativa a fundos de pensões foque uma rendibilidade garantida, o aditamento da expressão “sujeito a risco de crédito da entidade gestora” ao n.º 2 do artigo 11.º do projecto. Acerca desta sugestão, o ISP entende que não se afigura correcta, sobretudo, atento o RJFP [e, em concreto, o princípio de autonomia patrimonial nele consagrado (e.g., artigo 11.º) e o conjunto de regras de solvência aplicáveis às entidades gestoras de fundos de pensões].

Q. Controlo prévio da publicidade

Entre os respondentes que apresentaram os seus contributos no contexto da consulta pública, um defendeu que fosse instituído um mecanismo de controlo prévio da publicidade por parte do ISP. Sobre este tema, remetemos para os esclarecimentos prestados no ponto *B. supra*. Na verdade, reiteram-se as condicionantes legais (decorrentes dos regimes comunitários em vigor nos sectores sob supervisão) ali descritas quanto à proposta de introdução de uma obrigação geral de comunicação prévia das acções publicitárias (e materiais associados) – na Norma Regulamentar em apreço. Por maioria de razão, os mesmos argumentos mantêm-se no que respeita à sugestão que abrange o controlo prévio.

R. Formas de comunicação escrita e áudio

Alguns respondentes sustentaram que o conceito de dissimulação, empregue nos artigos 13.º e 14.º do projecto, dificultava a aplicação prática das regras em análise. Ponderada a sugestão de melhoria da redacção do teor das disposições, decidiu o ISP acolher a pretensão manifestada que pugnava pela maior clarificação, eliminando a menção em causa nos dois preceitos e ajustando o conteúdo das regras em conformidade.

Ainda a propósito destes artigos – e paralelamente à observação registada quanto ao artigo 8.º do projecto -, argumentou-se em vários contributos que a utilização do adjectivo “adequado” poderia suscitar interpretações conflituantes, atendendo ao seu cariz ambíguo. Sobre esta reflexão, entende o ISP subsistirem ponderosas razões que estribam a preferência por esta opção, em detrimento das alternativas propostas, dotadas de maior rigidez. Com efeito, o uso deste conceito indeterminado revela-se o mais compatível com a filosofia perfilhada na condução da presente intervenção regulatória (*i.e., principles-based approach*), permitindo, em concreto, a respectiva aferição e análise, quer por parte dos operadores-anunciantes, quer por parte da autoridade de supervisão.



S. Regime geral e específico aplicáveis à publicidade efectuada por mediador de seguros

Outro dos respondentes considera excessivo o conjunto de informações que deve ser prestado pelos mediadores de seguros (atendendo ao teor dos artigos 16.º e 17.º do projecto de articulado em apreço e, especialmente, à sua conjugação com o disposto no número 6 do artigo 47.º do RJMS). Na verdade, a informação a aditar na publicidade por via da aplicação do projecto regulamentar em análise consta apenas dos n.ºs 1 e 3 do artigo 17.º. Com efeito, tais menções correspondem a elementos informativos essenciais, que o ISP reputa de muito relevantes no contexto da mensagem publicitária.

T. Regime específico aplicável à publicidade efectuada a mediador de seguros

No que diz respeito às regras especificamente aplicáveis à publicidade efectuada por mediador de seguros, questiona um dos respondentes se os deveres impostos no artigo 17.º do projecto se aplicam independentemente das formas de comunicação e dos meios de difusão empregues.

Sem prejuízo das excepções eventual e pontualmente recebidas na Norma Regulamentar [que equacionam o equilíbrio da solução à luz de outros interesses igualmente ponderosos, tem aplicação plena a regra acolhida no n.º 4 do artigo 2.º do texto em exame.

A propósito da dificuldade apontada no concernente à articulação das diferentes disposições regulamentares (principalmente, no que toca à identificação do operador, produtos e serviços), o ISP acentua que se trata de informação imprescindível, que permite ao destinatário da publicidade conhecer previamente a identidade do(s) anunciante(s), sua(s) potencial(-ais) contra-parte(s), factor que pode ser determinante no contexto da ponderação da decisão de contratar.

Relativamente aos n.ºs 2 e 3 do artigo 17.º em apreço, entendeu o ISP oportuno, na sequência de reflexão iniciada a partir dos contributos recebidos, efectuar ligeiros ajustamentos de redacção.

Em suma, resulta genericamente da aplicação conjugada dos artigos 4.º e 17.º (actuais artigos 5.º e 18.º) do projecto de articulado que:

- Sempre que o anunciante de uma mensagem publicitária seja um mediador de seguros e esta se refira a um produto ou serviço determinado, deve ser obrigatoriamente mencionada a informação constante dos n.ºs 1 e 3 (actuais n.ºs 1 e 2), não podendo aquela publicidade induzir em erro ou ser susceptível de induzir em erro quanto à natureza dos serviços prestados pelo mediador de seguros, nos termos do n.º 2 (actual n.º 3);
- Na publicidade a produtos ou serviços determinados, no caso de o anunciante corresponder a



empresa de seguros ou entidade gestora de fundos de pensões, deve ser observado o teor do artigo 4.º, não resultando do artigo 17.º a obrigatoriedade de identificação de mediador de seguros (dado que, por exemplo, pode a empresa de seguros ou a entidade gestora de fundos de pensões recorrer a mais do que um canal de distribuição ou, *inclusive*, assegurar a distribuição directa). No entanto, nada impede que os anunciantes procedam, se assim o entenderem, à identificação dos canais de distribuição que utilizem; e

- Quando a publicidade a produtos ou serviços determinados for conjunta (e.g., envolver, na qualidade de anunciantes, empresa de seguros ou entidade gestora de fundos de pensões e mediador de seguros), deve ser dado cumprimento ao teor dos artigos 4.º e 17.º.

Ainda a propósito da sugestão de definir, no n.º 3 do artigo 17.º (actual n.º 2 do artigo 17.º), “a forma como se deverá realizar o destaque (...) consoante os respectivos suportes publicitários”, o ISP reitera a opção regulamentar pela flexibilidade, porquanto considera que esta é a via mais ajustada ao tratamento da matéria em análise.

U. Produção de efeitos e entrada em vigor

Sobre os projectos de artigos que integram o articulado, dedicados à produção de efeitos e à entrada em vigor, solicita um dos respondentes: (i) a clarificação do alcance do artigo 18.º quando se refere a “*mensagens publicitárias emitidas a partir da data da (...) entrada em vigor* [da Norma Regulamentar]”, no sentido de esclarecer se, no que se refere aos suportes de comunicação escritos, o texto regulamentar é susceptível de aplicação “*apenas a materiais produzidos após a entrada em vigor da norma. Isto porque, por exemplo, existem folhetos impressos para um ano ou mais*” e (ii) o alargamento do prazo de *vacatio legis* de dois para três meses, na medida em que, de acordo com o respondente, o prazo de dois meses poderá revelar-se insuficiente, sobretudo, no caso de campanhas televisivas. Outro dos respondentes pugna igualmente por um prazo de *vacatio legis* mais alargado.

No que concerne a este conjunto de observações, o ISP considerou ser de atender aos argumentos invocados para a defesa da consagração de um período mais longo de *vacatio legis*; sobretudo, de forma a permitir que os operadores disponham desse período para adaptar e conformar os seus materiais publicitários (já produzidos ou planeados) e, por outro lado, para reformular os procedimentos actualmente seguidos no âmbito da concepção e difusão de mensagens publicitárias, à luz da Norma Regulamentar. Esta opção é perfilhada em detrimento da eventual consagração de um regime transitório para as mensagens publicitárias já produzidas mas não divulgadas, em virtude de se reconhecer o carácter pouco adequado da permissão da



Instituto de Seguros de Portugal

divulgação de materiais desconformes ao texto regulamentar, no período subsequente à respectiva entrada em vigor.

A título adicional, refira-se que o conteúdo do artigo 18.º do projecto foi objecto de uma alteração de pormenor ao nível da redacção, na perspectiva de tornar mais clara a respectiva leitura.

III – Lista de comentários recebidos:

- Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios (APFIPP)
- Associação Portuguesa de Radiodifusão (APR)
- Associação Portuguesa de Seguradores (APS)
- Associação Portuguesa dos Produtores Profissionais de Seguros (APROSE)
- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO)
- BES-Vida, Companhia de Seguros, S.A. / BES, Companhia de Seguros, S.A.
- Câmara Nacional de Peritos Reguladores (CNPR)
- Crédito Agrícola Seguros - Companhia de Seguros de Ramos Reais, S.A.
- Direcção-Geral do Consumidor (DGC)
- Instituto Civil da Autodisciplina da Comunicação Comercial (ICAP)

Em 18 de Março de 2010