

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre publicidade para um consumo moderno e responsável

(parecer de iniciativa)

(2022/C 105/02)

Relator: **Thierry LIBAERT**

Decisão da Plenária	25.3.2021
Base jurídica	Artigo 32.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	30.9.2021
Adoção em plenária	20.10.2021
Reunião plenária n.º	564
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	132/0/5

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) frisa a necessidade de a União Europeia (UE) apoiar a sua indústria publicitária, que foi duramente atingida pela crise da COVID-19. Face à transição digital e à concorrência das GAFAs (Google, Amazon, Facebook, Apple), a alavanca que a publicidade representa para as atividades económicas e para o emprego é agora mais importante do que nunca.

1.2. Os imperativos de um maior respeito pelos consumidores e os desafios da transição ecológica e da luta contra as alterações climáticas exigem uma reflexão abrangente para que o setor publicitário integre, designadamente, os objetivos do Acordo de Paris.

1.3. O CESE solicita ao setor publicitário que se empenhe na redução da sua pegada de carbono, a fim de, em consonância com os objetivos da UE, alcançar a neutralidade carbónica nas suas atividades até 2050 e reduzir em 55 % as emissões de gases com efeito de estufa até 2030, como contributo para a ação coletiva rumo à neutralidade carbónica até 2050.

1.4. O CESE insta todos os intervenientes do setor publicitário, em função do seu ramo de atividade, a empenharem-se na redução do seu impacto ambiental. Esse objetivo pode ser alcançado através da redução do consumo energético dos ecrãs de publicidade digitais e do aumento da sua reciclabilidade, da utilização preferencial de papel produzido a partir de madeira proveniente de florestas geridas de forma sustentável (rótulo PEFC e PFC) e de tintas em conformidade com as normas REACH e GreenGuard no caso dos cartazes de papel e dos folhetos publicitários, bem como reduzindo os impactos técnicos, energéticos e logísticos no domínio das produções audiovisuais.

1.5. O CESE recomenda que os intervenientes do setor publicitário aumentem o seu contributo *pro bono* para apoiar as iniciativas ambientalmente responsáveis de intervenientes que não dispõem de recursos financeiros suficientes (PME, empresas em fase de arranque, cooperativas, etc.).

1.6. O CESE exorta os intervenientes do setor publicitário a ministrar mais formação aos seus membros no que respeita aos desafios da transição ecológica. Esta sensibilização deve ser realizada também no âmbito dos cursos de formação universitária nos ramos ligados à comunicação.

1.7. O CESE recomenda que o setor publicitário inicie uma reflexão sobre o imaginário publicitário e as representações associadas. Tal contribuirá para assegurar que a publicidade deixe de ser um obstáculo para se tornar uma verdadeira alavanca da transição ecológica, permitindo promover, com base em dados factuais e rigorosos, os produtos que contribuem para a redução dos impactos ambientais.

1.8. O CESE apela para o prosseguimento dos esforços no sentido de reforçar a regulamentação da publicidade a nível europeu com vista a combater o branqueamento ecológico (*greenwashing*) e as alegações ambientais enganosas, com o objetivo de alcançar a harmonização entre os Estados-Membros da UE.

1.9. O CESE espera que, a par dos aspetos ligados à transição ecológica, seja prestada especial atenção à publicidade dirigida aos mais jovens, em particular nas redes sociais.

1.10. O CESE considera que não pode existir uma publicidade plenamente responsável se os intervenientes do setor publicitário na Europa não assumirem a sua responsabilidade em matéria de desinformação. A Comissão deve intensificar os seus esforços para combater a monetização da desinformação ⁽¹⁾.

1.11. O CESE solicita que o setor publicitário se abra mais à sociedade civil e crie, com maior frequência, oportunidades de debate com os diversos públicos, de modo a evoluir em consonância com as novas expectativas da sociedade.

2. Definições

2.1. No presente parecer adota-se a definição de publicidade apresentada pela UE, que a designava como «qualquer forma de comunicação feita no âmbito duma atividade comercial, industrial, artesanal ou liberal tendo por fim promover o fornecimento de bens ou de serviços». Contudo, esta definição não inclui a publicidade destinada a alcançar um objetivo de natureza institucional (melhoria da reputação da empresa) nem a publicidade proveniente de intervenientes do setor público ou da esfera associativa.

2.2. A publicidade responsável encontra eco na responsabilidade da publicidade perante os grandes desafios sociais e ambientais, nomeadamente a necessidade de combater as alterações climáticas.

3. A publicidade como vetor da atividade económica e do emprego na Europa

3.1. A publicidade está estreitamente ligada ao crescimento e ao emprego. O crescimento é maior nos casos em que os investimentos publicitários são elevados, e menor quando são mais baixos ⁽²⁾. Na Europa, de acordo com um estudo de 2017 da Federação Mundial dos Anunciantes que cobre o ano de 2016, os 92 mil milhões de euros em despesas de publicidade em sentido restrito terão gerado 643 mil milhões de euros em riqueza suplementar ⁽³⁾.

3.2. De acordo com os diversos estudos, um investimento de 1 euro em publicidade tem um efeito multiplicador e de arrastamento de 5 a 7 pontos adicionais de crescimento. No caso da Bélgica, o coeficiente multiplicador seria de 5 (2,2 mil milhões de euros em despesas de publicidade trouxeram 13 mil milhões de euros à economia belga) ⁽⁴⁾.

3.3. A publicidade acelera a divulgação de novos produtos e serviços e, por vezes, da inovação, o que se reflete na vida útil dos equipamentos de alguns produtos, como os artigos informáticos ou de telecomunicações. A divulgação acelerada de novos produtos levanta questões sobre os seus impactos ambientais.

3.4. A publicidade dinamiza a concorrência. Sem publicidade, utilizaríamos todos a mesma instituição bancária, que estabeleceria as taxas ao seu critério. De facto, os bancos oferecem serviços bancários muito semelhantes entre si, o que os distingue é a publicidade. Esta observação aplica-se a muitos setores de atividade (a energia, a distribuição, etc.).

3.5. A publicidade sustenta inúmeros setores, a começar pelos meios de comunicação social. Em muitos Estados-Membros da UE, financia em grande medida a imprensa, a rádio ou a televisão. Tal constitui, aliás, tanto um recurso como uma dependência, por vezes suscetível de influenciar o conteúdo das produções e suscitar questões de independência editorial.

3.6. A publicidade representa um volume de negócios de 140 mil milhões de euros (2018) na Europa e engloba 280 000 empresas, muitas vezes pequenas e médias empresas, que trabalham parcial ou totalmente para a comunicação empresarial e empregam 998 000 pessoas ⁽⁵⁾.

3.7. A publicidade gera um efeito indireto em muitas profissões ligadas à sua atividade, por exemplo, nos ramos da produção audiovisual, da criação artística ou da fotografia. O estudo belga mostrou que 87 000 pessoas tinham empregos financiados por receitas de publicidade ou estavam envolvidas na produção de publicidade através de cadeias de abastecimento.

⁽¹⁾ Comissão Europeia: Orientações para reforçar o Código de Conduta sobre Desinformação. 26 de maio de 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_2585

⁽²⁾ Maximilien Nayaradou, «L'impact de la régulation de la publicité sur la croissance économique» [O impacto da regulamentação em matéria de publicidade no crescimento económico], versão sintetizada em *Publicité et croissance économique*, Union des annonceurs, 2006. Tese defendida na Universidade Paris-Dauphine em 2004.

⁽³⁾ Federação Mundial dos Anunciantes. *The value of advertising* [O valor da publicidade], Deloitte, 2017.

⁽⁴⁾ União Belga dos Anunciantes, *L'impact de la publicité sur la croissance économique en Belgique* [O impacto da publicidade no crescimento económico na Bélgica], 3 de dezembro de 2015.

⁽⁵⁾ Fonte: Eurostat. *Advertising and Market Research Statistics* [Estatísticas de publicidade e estudos de mercado].

3.8. Além disso, se incluímos todas as despesas de comunicação das empresas, verificamos que todos os anos, na UE, são significativos os montantes adicionais pagos para apoiar, a título de patrocínio, atividades recreativas, desportivas ou culturais.

4. Um impacto que vai além dos aspetos económicos e sociais

4.1. O efeito na imprensa consiste, reconhecidamente, em permitir um maior acesso aos meios de comunicação social. Sem publicidade, o preço dos jornais aumentaria drasticamente e, para muitas publicações, uma redução na publicidade ditaria o seu desaparecimento.

4.2. É também a publicidade que disponibiliza publicações gratuitas, permitindo que milhões de pessoas leiam as notícias todos os dias.

4.3. É de sublinhar o aspeto artístico e criativo. Importa referir que um grande número de cineastas, fotógrafos e artistas gráficos iniciou a sua carreira na publicidade.

4.4. A incorporação da publicidade em certas paisagens urbanas transformou-as em pontos turísticos, como Times Square em Nova Iorque ou Piccadilly Circus em Londres. A própria animação publicitária deixa a sua marca nas cidades e dá vida a determinados locais. Esta presença da publicidade no espaço público pode, evidentemente, ser fortemente contestada.

4.5. A publicidade contribui para apresentar um discurso positivo sobre o mundo, a felicidade, o prazer ou a beleza. No contexto atual de crises permanentes, os discursos publicitários ajudam a difundir mensagens otimistas e estimulantes. É também a publicidade que nos dá conselhos de vida: «Não imite, inove» (Hugo Boss), «Cuida de ti» (Garnier), «Nada é impossível» (Adidas). De modo geral, a publicidade transmite assim uma visão positiva do mundo que pode constituir uma alavanca importante para a transição ecológica.

5. O modelo de publicidade e o seu impacto na sociedade e no ambiente

5.1. A publicidade tem consequências diretas em termos de gases com efeito de estufa. Tem impacto na utilização de papel, bem como no consumo de diversos recursos (nomeadamente através dos novos ecrãs LCD) e de energia através da Internet ou dos meios audiovisuais. O impacto em termos de emissões de gases com efeito de estufa ou, num sentido mais lato, ambiental (por exemplo, a reciclabilidade do suporte), na prática, nunca é utilizado como um dos critérios de seleção para definir os termos de uma campanha publicitária.

5.2. A publicidade ao ar livre também tem um impacto ambiental específico, nomeadamente no caso dos painéis luminosos e digitais, cujo consumo energético e impacto em termos de poluição luminosa não são negligenciáveis. No que toca ao fabrico de um ecrã publicitário digital, estima-se que sejam necessárias oito toneladas de materiais para a produção de um painel normal de 200 kg ⁽⁶⁾.

5.3. Ao visar o consumo crescente daquilo que promove, a publicidade incentiva um consumo excessivo que não corresponde necessariamente às necessidades. Existem muitos exemplos de produtos e dispositivos cuja verdadeira utilidade é, em última análise, muito limitada e, por vezes, desproporcional ao seu impacto ambiental. Alguns desses artigos são descartados após a primeira utilização. A publicidade molda as necessidades e as expectativas das pessoas com base nos interesses dos distribuidores, e não necessariamente nos interesses coletivos.

5.4. Devido à sua forte presença nas grandes metrópoles, a publicidade também pode contribuir para padronizar o espaço urbano das grandes cidades europeias. Através de campanhas publicitárias idênticas, as paisagens urbanas tornam-se homogêneas e perdem qualidade. O facto de a maioria dos anúncios provir de um punhado de anunciantes explica este fenómeno.

5.5. Os valores que são transmitidos nas imagens difundidas estão muitas vezes distantes dos valores da partilha, da solidariedade e da moderação. A publicidade transmite uma imagem de felicidade por via da aquisição. O imaginário publicitário lembra-nos que tudo pode ser comprado. Para ser feliz, há que possuir e consumir em maior quantidade. No entanto, de acordo com os estudos de opinião, não existe uma ligação estatística forte entre o consumo e a percepção de felicidade, que depende maioritariamente das crenças em determinados valores e da importância do tecido familiar e da rede social física. A publicidade também pode ser uma fonte de constante insatisfação para os consumidores, incitando-os a consumir cada vez mais, e de frustração para todas as pessoas, em particular as mais desfavorecidas, que não dispõem de meios para adquirir os produtos e serviços anunciados.

⁽⁶⁾ ADEME, *Modélisation et évaluation environnementale des panneaux publicitaires numériques* [Modelização e avaliação ambiental dos painéis publicitários digitais], setembro de 2020.

5.6. As empresas europeias, sem terem consciência disso, gastam mais de 400 milhões de euros em sítios Web de desinformação ⁽⁷⁾. Reconhece-se que as principais fontes de desinformação têm objetivos financeiros, nomeadamente através da referenciação de produtos, que permite recuperar montantes elevados provenientes da publicidade em linha.

5.7. O CESE constatou que um número crescente de anúncios nas redes sociais não é apresentado como publicidade, mas encontra-se dissimulado nas intervenções de influenciadores mais ou menos conhecidos. Estima-se que mais de um quarto (26,6 %) dos anúncios nas redes sociais não mencionem a marca nem a intenção comercial ⁽⁸⁾. Tal gera uma confusão que diminui a confiança nas marcas, o que o Regulamento Serviços Digitais pode ajudar a combater impondo a obrigação de comunicar o nome da organização por conta da qual o anúncio é difundido ⁽⁹⁾.

6. Acelerar a evolução da publicidade para tornar o seu modelo mais compatível com os desafios colocados pela transição ecológica

6.1. Tendo em conta que a proteção do clima é cada vez mais um imperativo, dificilmente se compreende por que motivo a atividade publicitária não se comprometeu formalmente a respeitar o Acordo de Paris. Mais recentemente, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução para alcançar uma redução de 55 % das emissões de gases com efeito de estufa até 2030, e a Comissão apresentou, em 14 de julho de 2021, um pacote de doze medidas, o chamado «pacote Objetivo 55», para o mesmo fim. Tal como todos os setores profissionais devem contribuir para o esforço coletivo, também a atividade publicitária deverá integrar esse objetivo prioritário no espaço de uma década.

6.2. A maior parte dos anunciantes compreendeu perfeitamente os desafios das alterações climáticas e a necessidade de ter em conta as grandes expectativas da sociedade. Após vários anos a mobilizarem-se para combater as alegações ambientais enganosas e o branqueamento ecológico, é agora necessário que intensifiquem os seus esforços.

6.3. Esta dinâmica é impulsionada pela Comissão. Em 2012, a DG Justiça e Consumidores criou um grupo de trabalho, intitulado «grupo multilateral sobre alegações ambientais», que publicou vários relatórios em 2013 e, posteriormente, em 2016. Estes documentos permitiram aprofundar a compreensão do problema das alegações ambientais enganosas e influenciaram a aplicação da Diretiva 2005/29/CE relativa às práticas comerciais desleais. A Comissão está a trabalhar na atualização dessas orientações, que deverão ser publicadas até ao final de 2021. O texto final deve clarificar melhor a aplicação da Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁰⁾ no que diz respeito às alegações ambientais enganosas. Em 2020, as autoridades nacionais de defesa do consumidor efetuaram uma verificação, coordenada pela Comissão, de sítios Web de empresas que alegavam vender produtos respeitadores do ambiente. De acordo com a conclusão deste trabalho, em 42 % dos casos as alegações eram exageradas, falsas ou enganosas e poderiam ser consideradas práticas comerciais desleais ao abrigo das regras da UE ⁽¹¹⁾.

6.4. Mais recentemente, no novo Plano de Ação para a Economia Circular, apresentado em 11 de março de 2020, a Comissão incluiu, pela primeira vez, uma vertente relativa à responsabilidade do setor da publicidade. No ponto 2.2. do plano de ação, a Comissão indica que pretende reforçar a proteção do consumidor contra o branqueamento ecológico. Nesse sentido, prevê que as empresas justifiquem as suas alegações ambientais em relação a um produto ou organização aplicando métodos de pegada ambiental. No ponto 3.2. expressa a sua intenção de criar incentivos para aumentar a taxa de ocupação dos veículos (o que pode incluir anúncios que mostrem menos motoristas sozinhos nos seus veículos).

6.5. O Parlamento Europeu adotou, em novembro de 2020, um relatório de iniciativa sobre o tema «Em direção a um mercado único mais sustentável para as empresas e os consumidores» ⁽¹²⁾, elaborado pela Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO), no qual «frisa a importância de uma publicidade responsável que respeite as normas públicas em matéria de ambiente e saúde dos consumidores».

6.6. O CESE tem tido um papel particularmente ativo, em especial no que diz respeito à proibição de alegações ambientais enganosas, nomeadamente através do seu Parecer «Alegações ambientais, sociais e de saúde no mercado interno» ⁽¹³⁾. Além disso, adotou o Parecer «Rumo a uma estratégia da UE para o consumo sustentável» ⁽¹⁴⁾, no qual sublinha a importância de melhorar o enquadramento da publicidade com vista a um consumo mais sustentável. Mais recentemente, no seu Parecer «Nova Agenda do Consumidor» ⁽¹⁵⁾, o CESE reiterou a necessidade de reforçar a informação dos consumidores e de combater o branqueamento ecológico.

⁽⁷⁾ Claudia Cohen, «Des marques financent, malgré elles, la désinformation» [Marcas financiam a desinformação sem o saberem], *Le Figaro*, 5 de agosto de 2021.

⁽⁸⁾ Observatório da influência responsável. ARPP. 13 de setembro de 2021.

⁽⁹⁾ JO C 286 de 16.7.2021, p.70.

⁽¹⁰⁾ Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Diretiva 84/450/CEE do Conselho, as Diretivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 («diretiva relativa às práticas comerciais desleais») (JO L 149 de 11.6.2005, p. 22).

⁽¹¹⁾ *Bulletin Quotidien Europe* n.º 12646, Agence Europe, 24 de janeiro de 2021.

⁽¹²⁾ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2021\(INI\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2021(INI)&l=en)

⁽¹³⁾ JO C 383 de 17.11.2015, p. 8.

⁽¹⁴⁾ JO C 429 de 11.12.2020, p. 51.

⁽¹⁵⁾ JO C 286 de 16.7.2021, p. 45.

7. Para uma publicidade europeia ao serviço de um consumo mais sustentável e responsável

7.1. O CESE defende uma abordagem incitativa que apele à responsabilidade dos próprios anunciantes. Esta abordagem é motivada pelos progressos alcançados tanto pela profissão, nomeadamente no que diz respeito ao combate às alegações ambientais enganosas, como pela regulamentação. Deve-se igualmente à necessidade de apoiar um setor que gera crescimento e emprego num período particularmente difícil. O CESE considera que qualquer entrave aos modelos publicitários europeus corre o risco de beneficiar os dispositivos de publicidade digital, que são principalmente propriedade das GAFAs, e se encontram ainda, em grande medida, fora do âmbito de aplicação dos sistemas fiscais europeus. No futuro, este modelo será, ele próprio, obrigado a mudar devido à evolução das regras aplicáveis aos testemunhos de conexão (*cookies*). No entanto, o CESE reconhece que, para certos tipos de produtos de grande impacto, como os combustíveis fósseis, poderão ser previstas formas de regulamentação mais rigorosas.

7.2. No contexto da atual crise económica, o CESE defende a atribuição célere de um apoio financeiro excepcional aos intervenientes do setor publicitário de menor dimensão e mais frágeis, nomeadamente às PME, o que lhes permitirá sobreviver à atual situação, solicitando como contrapartida que se empenhem em introduzir alterações estruturais no que se refere aos pontos acima descritos.

7.3. Qualquer ramo do setor publicitário na Europa, bem como as agências de publicidade que operam na UE, devem integrar os objetivos do Acordo de Paris de 2015 na sua política de redução das emissões de gases com efeito de estufa e, em particular, os objetivos recentes da UE de redução de 55 % das emissões de gases com efeito de estufa até 2030.

7.4. Todos os intervenientes económicos do setor publicitário devem reconhecer os objetivos que se prendem com a transição ecológica e integrá-los no funcionamento das suas estruturas, propondo avaliações do seu balanço dos gases com efeito de estufa, trajetórias de redução e planos de ação adaptados a esses objetivos. Esta transição na atividade publicitária deve ocorrer de forma flexível, nomeadamente para encorajar e apoiar as agências de média dimensão.

7.5. Os intervenientes do setor publicitário devem empenhar-se em avaliar o impacto carbónico das produções publicitárias, a fim de melhorar as práticas, propor alternativas de produção mais ecológicas e examinar as possibilidades de relocalização na Europa.

7.6. Os intervenientes do setor publicitário devem reforçar o seu contributo *pro bono* para as organizações mais ativas em matéria de transição climática e inclusão social. De forma mais ampla, a evolução da governação no que diz respeito à regulamentação da publicidade deve ser projetada de forma a associar em maior medida a sociedade civil, potencialmente através de formas de governação a reinventar.

7.7. Os intervenientes do setor publicitário devem organizar formações sistemáticas sobre os desafios da transição ecológica e as práticas publicitárias mais responsáveis, ministrando formações a nível interno aos seus colaboradores, e contribuindo para a formação dos estudantes de *marketing* e comunicação.

7.8. O setor publicitário deve empenhar-se em continuar a reforçar os mecanismos de regulação profissional da publicidade, alargando as prerrogativas de controlo das entidades reguladoras na Europa e propondo uma maior integração efetiva da sociedade civil (ONG ambientais, associações de consumidores, organizações sindicais, etc.) na sua governação.

Bruxelas, 20 de outubro de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG