

Bruxelas, 2.6.2016
COM(2016) 356 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa

{SWD(2016) 184 final}

1. Introdução

A economia colaborativa gera novas oportunidades, tanto para as empresas como para os consumidores. Pode, pois, do ponto de vista da Comissão, dar um importante contributo para a criação de empregos e para o crescimento na União Europeia, se for devidamente incentivada e desenvolvida de forma responsável. Impulsionados pela inovação, os novos modelos empresariais têm um forte potencial para contribuir para o crescimento e a competitividade. As plataformas colaborativas desafiam os operadores de mercado e as práticas correntes, mas, na medida em que possibilitam a oferta de serviços pelos cidadãos, são também promotoras de novas oportunidades de emprego, de regimes de trabalho flexíveis e de novas fontes de rendimento. Do ponto de vista dos consumidores, a economia colaborativa pode proporcionar vantagens graças a novos serviços, maior oferta e preços mais baixos. Pode também incentivar a partilha de ativos e uma utilização mais eficiente dos recursos, contribuindo assim para a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável e para a transição para a economia circular.

Ao mesmo tempo, a economia colaborativa levanta frequentemente questões no que diz respeito à aplicação dos quadros jurídicos em vigor, diluindo a tradicional distinção entre consumidor e fornecedor, trabalhador por conta de outrem e trabalhador por conta própria, prestação de serviços profissionais e não profissionais. Daqui poderá resultar incerteza quanto à regulamentação aplicável, em especial em conjugação com a fragmentação regulamentar decorrente da divergência das abordagens regulamentares ao nível nacional ou local. Esta situação constitui um entrave ao desenvolvimento da economia colaborativa na Europa, impedindo que as suas vantagens se concretizem plenamente. Por outro lado, há o risco de as zonas cinzentas do ponto de vista regulamentar serem utilizadas para contornar as regras destinadas a preservar o interesse público.

A economia colaborativa é pequena em escala, mas representa uma atividade que está em rápido crescimento e tem vindo a conquistar partes de mercado importantes nalguns setores. Na UE, as receitas brutas das plataformas e dos fornecedores na economia colaborativa foram estimadas em 28 mil milhões de EUR em 2015. Na UE, as receitas de cinco setores-chave praticamente duplicaram em comparação com o ano anterior, e deverão continuar a aumentar fortemente¹. O crescimento foi forte desde 2013, tendo-se acentuado em 2015 quando importantes plataformas investiram de forma significativa na expansão das suas operações europeias. Futuramente, segundo as estimativas de alguns peritos, a economia colaborativa poderá vir a representar um valor acrescentado de 160-572 mil milhões de EUR para a economia da UE. Existe, pois, um forte potencial para que novas empresas conquistem estes mercados em rápida expansão². Efetivamente, tal como corroborado por uma consulta pública e por um inquérito do Eurobarómetro³, o interesse dos consumidores é grande.

O objetivo da presente comunicação é contribuir para tirar partido destas vantagens e dar resposta às questões relacionadas com a incerteza no que se refere aos direitos e às obrigações

¹ Estima-se que na UE, as plataformas colaborativas que operam em cinco setores-chave da economia colaborativa geraram 3,6 mil milhões de EUR de receitas em 2015: alojamento (arrendamento de curta duração); transporte de passageiros; serviços de proximidade serviços profissionais e técnicos e financiamento colaborativo. Os números baseiam-se nas estimativas apresentadas pela PwC Consulting no quadro de um estudo encomendado pela Comissão Europeia.

² EPRS: The cost of non-Europe in the Sharing Economy. Janeiro de 2016.

³ Uma sondagem de opinião do Eurobarómetro revelou que 52 % dos cidadãos da UE conhecem os serviços oferecidos pela economia colaborativa e 17 % já utilizaram esses serviços pelo menos uma vez. A apresentação dos resultados da sondagem de opinião do Eurobarómetro e de uma consulta pública realizada entre setembro de 2015 e janeiro de 2016 consta do documento de trabalho dos serviços da Comissão em anexo.

dos intervenientes na economia colaborativa. Fornece orientação jurídica e política⁴ às autoridades públicas, aos operadores do mercado e aos cidadãos interessados, com vista a um desenvolvimento equilibrado e sustentável da economia colaborativa, tal como anunciado na estratégia para o mercado único⁵. Estas orientações não vinculativas sobre a forma como a legislação da UE em vigor deve ser aplicada à economia colaborativa abrangem as questões essenciais com que se deparam os operadores do mercado e as autoridades públicas⁶. Não prejudica as iniciativas que a Comissão possa vir a tomar futuramente neste domínio ou as prerrogativas do Tribunal de Justiça no que se refere à interpretação do direito da UE.

Em que consiste a economia colaborativa?

Para efeitos da presente comunicação, a expressão «economia colaborativa»⁷ refere-se aos modelos empresariais no âmbito dos quais as atividades são facilitadas por plataformas colaborativas que criam um mercado aberto para a utilização temporária de bens ou serviços, muitas vezes prestados por particulares. São três as categorias de intervenientes na economia colaborativa: (i) os prestadores de serviços que partilham os ativos, os recursos, a disponibilidade e/ou as competências — podem ser particulares que oferecem serviços numa base esporádica («pares») ou prestadores de serviços que atuam no exercício da sua atividade profissional («prestadores de serviços profissionais»); (ii) os utilizadores desses serviços; e (iii) os intermediários que — através de uma plataforma em linha — ligam prestadores de serviços e utilizadores, facilitando as transações recíprocas («plataformas colaborativas»). Por via da regra, as transações de economia colaborativa não implicam uma transferência de propriedade, podendo ser realizadas com fins lucrativos ou sem fins lucrativos.⁸

2. Questões-chave

2.1. Requisitos de acesso ao mercado

Além de criarem novos mercados e de permitirem a expansão dos mercados existentes, as empresas do setor da economia colaborativa acedem a mercados onde até aqui operavam prestadores de serviços tradicionais. Uma questão fundamental, tanto para as autoridades como para os operadores de mercado, consiste em saber se, e em que medida, ao abrigo da legislação da UE em vigor, as plataformas colaborativas e os prestadores de serviços podem estar sujeitos a requisitos de acesso ao mercado. Esses requisitos podem incluir autorizações para o exercício de atividades empresariais, obrigatoriedade de licenciamento, requisitos normativos mínimos de qualidade (relativos, por exemplo, à dimensão das instalações ou ao tipo de veículos, a obrigações de seguro ou depósito, etc.). Por força da legislação da UE,

⁴ Os temas relacionados com as atividades de financiamento coletivo (referidas na Comunicação da Comissão COM/2014/0172) e os serviços fornecidos por plataformas de aprendizagem não são contemplados pela presente comunicação.

⁵ COM(2015) 550.

⁶ As orientações enunciadas na presente comunicação centram-se em atividades económicas. Os serviços da economia colaborativa podem ser oferecidos gratuitamente, em regime de partilha de custos ou contra remuneração. Para muitos Estados-Membros, as atividades genuínas de partilha de custos ou as transações no âmbito das quais se oferecem serviços no quadro de uma contraprestação não implicam remuneração. Apenas as atividades remuneradas constituem uma atividade económica nos termos da legislação da UE. Ver Processo C-281/06, Jundt, Coletânea 2007, I-12231, n. os 32, 33. Embora a transação entre um prestador de serviços e um utilizador não constitua uma atividade económica, a relação de cada um deles com uma plataforma colaborativa pode constituir uma atividade económica. Cada relação (utilizador-plataforma; prestador de serviços- plataforma; prestador de serviços-utilizador) deve ser analisada separadamente.

⁷ O conceito de economia colaborativa é frequentemente sinónimo de «economia de partilha». A economia colaborativa é um fenómeno em rápida evolução, podendo a sua definição evoluir em conformidade.

⁸ Os serviços da economia colaborativa podem implicar uma transferência de direitos de propriedade intelectual.

esses requisitos devem ser justificados e proporcionados, tendo em conta as especificidades do modelo empresarial e dos serviços inovadores em causa, sem privilegiar um modelo económico em detrimento de outro.

Prestação de serviços profissionais

As abordagens regulamentares nacionais divergem em vários setores, sendo algumas mais restritivas do que outras. Consoante o tipo de serviços, a intervenção regulamentar é geralmente justificada por uma referência a vários objetivos de interesse público: a proteção dos turistas; garantir a segurança pública; combater a evasão fiscal; garantir condições de concorrência equitativas; proteção da saúde pública e imperativos de segurança alimentar; remediar a escassez de habitação a preços comportáveis para os cidadãos, etc. Em alguns Estados-Membros, além da regulamentação setorial específica em vigor, foram feitas intervenções regulamentares pontuais, impulsionadas pela entrada no mercado de operadores da economia colaborativa.

Por força da legislação da UE, nomeadamente no que diz respeito às liberdades fundamentais consignadas no Tratado e à Diretiva Serviços,⁹ os prestadores de serviços não devem estar sujeitos a requisitos de acesso ao mercado ou outros, tais como os regimes de autorização ou a obrigatoriedade de licenciamento, a menos que sejam não-discriminatórios, necessários à consecução de um objetivo de interesse público claramente identificado¹⁰ e proporcionais à concretização desse objetivo (ou seja, sem impor exigências para além do estritamente necessário)¹¹. O mesmo se aplica em relação à regulamentação das profissões¹².

A Diretiva Serviços obriga as autoridades nacionais a rever a legislação nacional em vigor, a fim de garantir que os requisitos de acesso ao mercado continuam a ser justificados por um objetivo legítimo. Além disso, esses requisitos devem ser necessários e proporcionados. Tal como salientado pela Comissão na sua Análise Anual do Crescimento para 2016¹³, uma regulamentação mais flexível dos mercados de serviços levaria a um aumento da produtividade e poderia facilitar o ingresso no mercado de novos operadores, reduzir o preço dos serviços e assegurar um leque mais vasto de opções para os consumidores.

A emergência da economia colaborativa e a entrada no mercado de novos modelos empresariais constituem uma oportunidade para que os responsáveis políticos e os legisladores nos Estados-Membros examinem se os objetivos prosseguidos pela legislação em vigor permanecem válidos, tanto em relação à economia colaborativa como aos prestadores de serviços tradicionais.

A fim de avaliar a justificação e a proporcionalidade da legislação aplicável à economia colaborativa, as autoridades nacionais devem de uma forma geral ter em conta as especificidades dos modelos empresariais de economia colaborativa e as ferramentas que podem desenvolver para abordar problemas das políticas públicas relacionados, por exemplo, com o acesso, a qualidade ou a segurança. Por exemplo, os sistemas de notação e de reputação ou outros mecanismos para desencorajar comportamentos prejudiciais por parte dos

⁹ Ver artigos 9.º e 16.º da Diretiva 2006/123/CE («Diretiva Serviços») e artigos 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

¹⁰ Para uma lista de razões imperiosas de interesse geral no âmbito da Diretiva Serviços, ver artigo 4.º, n.º 8.

¹¹ Quanto ao conceito de «autorização», consulte-se o considerando 39 e o artigo 4.º, n.º 6, da Diretiva Serviços.

¹² Ver artigo 59.º da Diretiva Qualificações Profissionais (2005/36/CE). A proporcionalidade e a necessidade de legislação nacional em matéria de profissões regulamentadas serão debatidas de forma mais aprofundada nas duas próximas iniciativas da Comissão (Orientações sobre a necessidade de reformas em matéria de profissões regulamentadas e o teste de proporcionalidade para as profissões regulamentadas).

¹³ COM(2015) 690 final, de 26.11.2015, Comunicação sobre a Análise Anual do Crescimento (AAC) para 2016: Reforçar a retoma e fomentar a convergência

intervenientes no mercado podem, em determinados casos, reduzir os riscos para os consumidores decorrentes de assimetrias de informação. Podem contribuir para serviços de qualidade superior e reduzir potencialmente a necessidade de certos elementos de regulação, desde que se possa depositar um grau de confiança adequado na qualidade das avaliações e das notações.

As proibições absolutas e as restrições quantitativas de uma atividade devem constituir, em princípio, uma medida de último recurso. Em geral, só deveriam ser aplicadas se e quando não puderem ser aplicadas medidas menos restritivas para alcançar um objetivo legítimo de interesse público. Por exemplo, proibir a locação de curta duração de apartamentos parece ser dificilmente justificável, de um modo geral, tendo em conta que é possível, limitar o arrendamento de curta duração a um número máximo de dias por ano. Os cidadãos podem assim partilhar ocasionalmente as suas propriedades a título ocasional, sem retirar o imóvel do mercado de arrendamento de longa duração.

Além disso, nos casos em que os prestadores de serviços são obrigados a obter autorizações nos termos do direito nacional, os Estados-Membros devem garantir que as condições que presidem à obtenção dessas autorizações são, entre outros aspetos, claras, proporcionadas e objetivas, sendo as autorizações concedidas, em princípio, por um período de tempo ilimitado¹⁴. Por outro lado, os procedimentos administrativos e as formalidades aplicáveis devem igualmente ser claros, transparentes e não desnecessariamente complicados, tendo em conta que os respetivos encargos para os prestadores devem ser razoáveis e proporcionados em relação aos custos do procedimento em causa e que os procedimentos devem ainda ser tão rápidos quanto possível e sujeitos a aprovação tácita¹⁵. O uso das melhores práticas e dos melhores princípios de administração pública em linha pode contribuir de forma significativa para reduzir os encargos e o ónus de conformidade para os prestadores de serviços¹⁶.

Prestação de serviços entre pares

No contexto da economia colaborativa, o facto de os serviços serem prestados por profissionais ou por particulares a título ocasional pode constituir um critério importante para avaliar se um requisito de acesso ao mercado é necessário, justificado e proporcionado. Com efeito, uma característica específica da economia colaborativa é o facto de os prestadores de serviços serem frequentemente particulares que oferecem bens ou serviços entre pares de forma pontual. Ao mesmo tempo, cada vez mais empresários de microempresas e de pequenas empresas utilizam plataformas colaborativas.

A legislação da UE não define explicitamente a partir de que momento é que os pares passam a ser considerados prestadores de serviços profissionais na economia colaborativa¹⁷. Os Estados-Membros utilizam critérios diferentes para estabelecer uma distinção entre serviços profissionais e serviços entre pares. Alguns Estados-Membros definem serviços profissionais como os serviços prestados contra remuneração, em contraste com os serviços entre pares destinados a compensar os custos incorridos pelos prestadores de serviços. Outros Estados-Membros introduziram uma diferenciação com base em limiares. Estes limiares são

¹⁴ Ver artigos 10.º e 11.º da Diretiva Serviços.

¹⁵ Ver artigo 13.º da Diretiva Serviços.

¹⁶ COM(2016) 179 final, de 19.4.2016, Comunicação da Comissão intitulada «Plano de Ação da UE para a administração pública em linha 2016-2020 — Acelerar a transformação digital do Governo»

¹⁷ A Diretiva Serviços, por exemplo, define prestador como qualquer pessoa singular ou qualquer pessoa coletiva que ofereça uma atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração (ver artigo 4.º, n.º 2). Isto significa que qualquer atividade económica pode ser abrangida pelas disposições desta diretiva, independentemente da frequência com que é prestada, sem que o prestador atue necessariamente como um «profissional». Além disso, o acervo comunitário em matéria de defesa do consumidor define «operador» como qualquer pessoa singular ou coletiva que atue no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional (ver secção 2.3).

frequentemente desenvolvidos numa base setorial, tendo em conta o nível de rendimento gerado ou a regularidade com que o serviço é prestado. Abaixo destes limiares, os prestadores de serviços estão geralmente sujeitos a disposições menos restritivas. Os limiares, quando estabelecidos de forma razoável, podem constituir um indicador útil e contribuir para criar um quadro regulamentar claro a favor dos prestadores não profissionais.

Por exemplo, no setor dos transportes, alguns Estados-Membros estão a preparar medidas para isentar os serviços de transporte de passageiros em pequena escala com um volume de negócios anual abaixo de um determinado limiar dos requisitos de licenciamento. No setor do alojamento de curta duração, algumas cidades autorizam arrendamentos de curta duração e partilha de alojamento sem que seja necessário cumprir requisitos de autorização prévia ou de registo. Isto acontece quando os serviços são prestados a título ocasional, ou seja, aquém de limiares específicos - por exemplo, menos de 90 dias por ano. Outras cidades aplicam regras diferentes consoante se trate de uma residência principal ou secundária, partindo do pressuposto de que uma residência principal de um cidadão só pode ser arrendada a título ocasional.

Plataformas colaborativas

A questão de saber se — e em que medida — as plataformas colaborativas podem estar sujeitas a requisitos de acesso ao mercado depende da natureza das suas atividades. As plataformas colaborativas prestam um serviço da sociedade da informação desde que dispensem um *serviço normalmente prestado contra remuneração, à distância, por via eletrónica e na sequência de um pedido individual do destinatário dos serviços*¹⁸. Por conseguinte, não podem estar sujeitas a autorizações prévias ou a requisitos equivalentes tendo por objeto específico e exclusivo esses serviços¹⁹. Além disso, os Estados-Membros só podem impor requisitos regulamentares às plataformas colaborativas que prestam serviços além fronteiras a partir de outro Estado-Membro em circunstâncias limitadas e sob reserva de um procedimento específico²⁰.

No entanto, pode haver casos em que se considere que, para além dos serviços da sociedade da informação, as plataformas colaborativas prestam outros serviços de intermediação entre os prestadores de serviços subjacentes e os seus utilizadores. Nomeadamente, em determinadas circunstâncias, uma plataforma pode também ser o prestador do serviço subjacente (por exemplo, serviço de transportes ou de aluguer de curta duração). Nesse caso, as plataformas colaborativas poderiam estar sujeitas aos requisitos do regulamento setorial pertinente, incluindo os relativos à autorização e ao licenciamento geralmente aplicáveis aos prestadores de serviços, nas condições enunciadas nas secções precedentes²¹.

O facto de uma plataforma colaborativa prestar igualmente o serviço subjacente deve ser apurado numa base casuística. Vários elementos de facto e de direito são suscetíveis de

¹⁸ Ver artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2000/31/CE (Diretiva Comércio Eletrónico) e artigo 1.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2015/1535. Ver também Anexo I desta diretiva para consultar a lista indicativa de serviços não abrangidos por esta definição.

¹⁹ Ver artigo 4.º da Diretiva relativa ao comércio eletrónico.

²⁰ Ver artigos 2.º e 3.º da Diretiva relativa ao comércio eletrónico. A derrogação ao princípio do país de origem para a livre prestação transfronteiras de serviços da sociedade da informação só é possível se existir uma ameaça ou um risco sério e grave de prejudicar os quatro objetivos seguintes: ordem pública, proteção da saúde pública, segurança pública, incluindo a salvaguarda da segurança e da defesa nacionais e defesa e proteção dos consumidores. Nesse caso, as medidas nacionais em questão devem ser proporcionadas, devendo ser observadas determinadas condições processuais (incluindo a notificação à Comissão).

²¹ Ou seja, que sejam não discriminatórios, necessários à consecução de um objetivo de interesse público claramente identificado e proporcionais à concretização desse objetivo (ou seja, não impor exigências para além do estritamente necessário).

intervir a este respeito. O nível de controlo ou de influência exercido pela plataforma colaborativa sobre o prestador desses serviços reveste-se, em geral, de grande importância, podendo ser determinado em função dos seguintes critérios essenciais:

- Preço: a plataforma colaborativa fixa o preço final a pagar pelo utilizador, enquanto beneficiário do serviço subjacente. Se a plataforma colaborativa apenas recomenda um preço ou se o prestador de serviços subjacentes é livre de adaptar o preço fixado por uma plataforma colaborativa - isto indica que este critério poderá não ser satisfeito.
- Outras condições contratuais essenciais: a plataforma colaborativa estabelece os termos e as condições, para além do preço, que determinam a relação contratual entre o prestador de serviços subjacentes e o utilizador (tais como, por exemplo, a definição de instruções obrigatórias para a prestação do serviço subjacente, incluindo uma obrigação de prestar o serviço).
- Propriedade dos principais ativos: a plataforma colaborativa é proprietária dos principais ativos utilizados para fornecer o serviço subjacente.

Se estes três critérios se encontrarem preenchidos, há fortes indícios de que a plataforma colaborativa exerce uma influência significativa sobre o prestador do serviço subjacente ou o controlo do mesmo, o que pode indiciar que deve ser igualmente considerada como o prestador do serviço subjacente (para além dos serviços da sociedade da informação).

Outros critérios poderão igualmente intervir, consoante os casos. Por exemplo, a plataforma colaborativa assume os custos e todos os riscos associados à prestação do serviço subjacente, ou existe uma relação de trabalho entre a plataforma colaborativa e a pessoa que presta o serviço subjacente em questão (ver secção 2.4). Estes elementos podem indicar que a plataforma colaborativa exerce um elevado nível de controlo e influência sobre a prestação do serviço subjacente.

Em contrapartida, as plataformas colaborativas apenas podem assistir o prestador dos serviços subjacentes, oferecendo a possibilidade de desenvolver determinadas atividades que servem os principais serviços da sociedade da informação oferecidos pela plataforma para servir de interface entre o prestador dos serviços subjacentes e os respetivos utilizadores (, por exemplo, garantindo as facilidades de pagamento, a cobertura de seguro, os serviços pós-venda, etc.), o que, por si só, não constitui prova de influência ou de controlo no que respeita ao serviço subjacente. Do mesmo modo, a oferta de mecanismos de notação ou de avaliação não constitui, em si, prova de influência significativa ou de controlo²². No entanto, de um modo geral, quanto mais plataformas colaborativas assumem a gestão e a organização do processo de seleção dos prestadores de serviços subjacentes e a forma como esses serviços subjacentes são prestados — por exemplo, mediante a verificação e gestão diretas da qualidade desses serviços, mais evidente se torna que as plataformas colaborativas poderão ter de ser igualmente consideradas como prestadoras dos serviços subjacentes.

Assim, uma plataforma colaborativa que fornece serviços no setor do alojamento de curta duração poderá prestar apenas os serviços da sociedade da informação e não os serviços de alojamento se, por exemplo, o fornecedor dos serviços de alojamento definir os preços e a plataforma não for proprietária de nenhum dos ativos utilizados para a prestação dos serviços. O facto de a plataforma colaborativa poder igualmente propor serviços de seguros e de notação aos seus utilizadores não altera esta conclusão.

²² A notação/avaliação é efetuada pelo utilizador e não pela plataforma colaborativa.

Ao avaliar se os requisitos de acesso ao mercado aplicados à economia colaborativa são necessários, justificados e proporcionados a fim de satisfazer objetivos claros e legítimos de interesse público, os Estados-Membros devem ter em conta as características específicas dos modelos empresariais da economia colaborativa.

Para efeitos de regulamentação das atividades em causa, os particulares que oferecem serviços entre pares e a título ocasional através de plataformas colaborativas não devem ser automaticamente considerados como prestadores de serviços profissionais. A fixação de limiares (eventualmente por setores específicos) em função dos quais uma atividade económica possa ser considerada como uma atividade não profissional entre pares poderá constituir a abordagem adequada.

Recomenda-se que os Estados-Membros aproveitem a oportunidade para rever, simplificar e modernizar os requisitos em matéria de acesso ao mercado geralmente aplicáveis aos operadores de mercado. Esses requisitos devem ter como objetivo aliviar os operadores de encargos regulamentares desnecessários, independentemente do modelo empresarial adotado, e evitar a fragmentação do mercado único.

2.2 Regimes de responsabilidade

Na sua maioria, as regras relevantes em matéria de responsabilidade contratual e extracontratual encontram-se consagradas nas legislações nacionais dos Estados-Membros. Porém, por força da legislação da UE, sob determinadas condições, as plataformas em linha, enquanto prestadores de serviços intermediários da sociedade da informação, encontram-se exoneradas de responsabilidade pelas informações que armazenam²³.

A aplicabilidade desta exoneração depende dos elementos de facto e de direito relacionados com a atividade prosseguida pela plataforma colaborativa. É de aplicação quando as atividades em causa podem ser consideradas como serviços de armazenagem nos termos da Diretiva relativa ao comércio eletrónico²⁴. Para tal, a sua atividade deve ser puramente técnica, automática e de natureza passiva²⁵. A exoneração de responsabilidade é aplicável na condição de a plataforma colaborativa não desempenhar um papel ativo que lhe faculte o conhecimento ou o controlo de informação ilegal - ou, a partir do momento em que tenha conhecimento dessa informação, atue com diligência no sentido de retirar ou impossibilitar o acesso às informações²⁶.

²³ Ver artigo 14.º da Diretiva relativa ao comércio eletrónico.

²⁴ No contexto da economia colaborativa, a armazenagem em servidor pode em termos globais ser definida como a atividade relativa à armazenagem de dados sobre clientes que cria um espaço partilhado pelos utilizadores e pelos prestadores de serviços subjacentes. Em princípio, as exonerações ao abrigo dos artigos 12.º e 13.º da Diretiva relativa ao comércio eletrónico não seriam de aplicação neste contexto, uma vez que normalmente as plataformas colaborativas não fornecem serviços de «simples transporte» ou armazenagem temporária (*caching*), na aceção das referidas disposições.

²⁵ Ver artigo 4.º da Diretiva relativa ao comércio eletrónico. Nos processos apensos C-236/08 a C-238/08, Google France/Louis Vuitton, o TJUE sublinhou o critério fundamental para considerar uma plataforma em linha como um «prestador intermediário», invocando o considerando 42 da Diretiva 2000/31/CE. Segundo este considerando, a atividade da sociedade da informação limita-se ao processo técnico de exploração e abertura do acesso a uma rede de comunicação na qual as informações prestadas por terceiros são transmitidas ou temporariamente armazenadas com o propósito exclusivo de tornar a transmissão mais eficaz. Tal atividade é puramente técnica, automática e de natureza passiva.

²⁶ Processo C-324/09, L'Oréal/eBay. Sem prejuízo de os tribunais e as autoridades administrativas nacionais exigirem que a plataforma colaborativa previna ou ponha termo a uma infração. Ver artigo 14.º, n.º 3, da Diretiva Comércio Eletrónico. Um historial global sobre o regime de responsabilidade dos intermediários consta do documento de trabalho dos serviços da Comissão «Serviços em linha, entre os quais o comércio eletrónico, no mercado único», SEC(2011) 1641 final.

A possibilidade de as plataformas colaborativas poderem beneficiar dessa exoneração de responsabilidade deve ser determinada numa base casuística, em função do nível de conhecimento e controlo da plataforma em linha em relação às informações que armazena.

Significativamente, por força da legislação da UE, os Estados-Membros não podem impor às plataformas colaborativas, na medida em que albergam informações, uma obrigação geral de vigilância ou de busca ativa de factos ou circunstâncias que indiciem ilicitudes²⁷.

A Comunicação relativa às plataformas em linha e ao mercado único digital²⁸ explicita que a manutenção do atual regime de responsabilidade dos intermediários é crucial para o desenvolvimento da economia digital da UE. Tal inclui a economia colaborativa, uma vez que as plataformas em linha são fatores essenciais para o seu crescimento. Por outro lado, a Comissão incentiva um comportamento responsável por parte de todos os tipos de plataformas em linha, sob a forma de ações voluntárias, por exemplo para ajudar a resolver a importante questão das notações falsas ou enganosas. Estas medidas voluntárias que se destinam a aumentar a confiança e a oferecer um serviço mais competitivo não devem automaticamente significar que a conduta da plataforma colaborativa deixa de ser meramente técnica, automática e passiva.

Além de albergar informações, uma plataforma colaborativa pode igualmente oferecer uma série de outras atividades conexas ou ancilares. Estas podem incluir facilidades de avaliação ou notação, facilidades de pagamento, seguros, verificação da identidade (muitas vezes realizadas por terceiros prestadores de serviços). A plataforma pode ainda prestar o serviço subjacente oferecido aos utilizadores.

A já referida exoneração de responsabilidade prevista no direito da UE limita-se ao conteúdo das informações que alberga e não é extensível a outros serviços ou atividades prestados por uma plataforma de economia colaborativa. A já referida exoneração de responsabilidade também não exclui a responsabilidade da plataforma de economia colaborativa resultante da legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais, no que diz respeito às atividades da plataforma. Em contrapartida, o simples facto de uma plataforma exercer outras atividades, além de albergar informações, não significa necessariamente que essa plataforma não possa invocar a exoneração de responsabilidade para esses serviços²⁹. De qualquer modo, a forma como as plataformas colaborativas concebem os seus serviços da sociedade da informação e aplicam voluntariamente medidas para combater os conteúdos ilegais em linha deve continuar a ser uma decisão empresarial e a questão de saber se a exoneração de responsabilidade dos intermediários se lhes aplica deve ser avaliada numa base casuística.

As plataformas colaborativas são incentivadas a continuar a tomar medidas de carácter voluntário para combater os conteúdos ilícitos em linha e aumentar a confiança (contribuindo, por exemplo, para assegurar a qualidade dos serviços prestados por operadores de serviços subjacentes nessas plataformas). Tais medidas voluntárias não devem automaticamente ser interpretadas no sentido de que as plataformas colaborativas que beneficiam de exoneração de responsabilidade prevista para os intermediários deixam de beneficiar dessa exoneração.

²⁷ Em conformidade com o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao comércio eletrónico.

²⁸ COM(2016) 288/2 de 25 de maio de 2015, Comunicação sobre as plataformas em linha e o mercado único digital: oportunidades e desafios para a Europa

²⁹ A este respeito, alguns tribunais excluem a proteção em matéria de responsabilidade se o alojamento de informações (*hosting*) não constitui o aspeto mais importante dos serviços prestados. Ver decisão do Tribunal de Paris, Louis Vuitton Malletier/Christian Dior Couture e Parfums Christian Dior, Kenzo, Givenchy et Guerlain contra eBay, Tribunal de Comércio de Paris, primeira secção, 30 de junho de 2008. Posição oposta foi defendida por um tribunal grego no processo 44/2008, Tribunal de Primeira Instância de Rodopi, publicado em (2009) Armenopoulos, 406.

2.3 Proteção dos utilizadores

Tradicionalmente, a legislação da UE em matéria de defesa dos consumidores e *marketing* foi concebida para as transações em que existe uma parte mais fraca que requer proteção (geralmente, o consumidor). No entanto, a economia colaborativa esbate as fronteiras entre os consumidores e as empresas, uma vez que há uma relação multilateral no âmbito da qual podem ter lugar transações entre empresas, entre empresas e consumidores, entre consumidores e empresas e entre consumidores. Nestas relações, nem sempre é claro qual é a parte mais fraca que requer proteção.

Atualmente, a legislação da UE em matéria de defesa do consumidor e de *marketing* baseia-se na distinção entre «profissional» e «consumidor». «Profissional»: qualquer pessoa que «*atue no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional*»³⁰; «Consumidor»: qualquer pessoa que atue «*com fins que não se incluam no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional*»³¹. A aplicação destes critérios às diferentes categorias de intervenientes na economia colaborativa determina os direitos e as obrigações das partes ao abrigo da atual legislação da UE em matéria de defesa dos consumidores e de *marketing*³².

O direito europeu do consumidor é aplicável a qualquer plataforma colaborativa suscetível de ser classificada como «profissional» que prossegue «práticas comerciais» face aos consumidores. Os prestadores de serviços subjacentes podem igualmente ser considerados profissionais quando atuam «*no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional*». Em contrapartida, a legislação da UE em matéria de defesa dos consumidores e de *marketing* não se aplica às transações entre consumidores. Por conseguinte, se nem o prestador de serviços colaborativos nem o utilizador puderem ser considerados como profissionais, as transações entre os mesmos não serão abrangidas pelo âmbito de aplicação da referida legislação.

Tal suscita a questão central de saber em que condições, numa prestação de serviços entre pares, o prestador do serviço subjacente pode ser considerado como profissional. Atualmente, os Estados-Membros abordam esta questão de formas diferentes³³. Segundo a atual legislação da UE, a questão deve ser resolvida numa base casuística. Para o efeito, a Comissão fornece algumas pistas na versão revista das orientações sobre a Diretiva relativa às práticas comerciais desleais³⁴. No contexto da economia colaborativa são importantes os fatores a seguir indicados. Embora nenhum deles, por si só, seja suficiente para qualificar um prestador de serviços como profissional, a respetiva combinação pode apontar nesse sentido em função das circunstâncias:

- *Frequência dos serviços*: os prestadores que oferecem os seus serviços a título meramente ocasional (ou seja, numa base puramente marginal e acessória e não regularmente) são menos suscetíveis de ser considerados como profissionais. Quanto maior for a frequência da prestação de serviços, mais evidente se torna que o prestador pode ser considerado como um profissional, pois esta frequência pode indiciar que o

³⁰ Artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2005/29/CE («Diretiva práticas comerciais desleais»).

³¹ Artigo 2.º, alínea a), da Diretiva práticas comerciais desleais.

³² Relativamente às transações entre empresas e consumidores na economia colaborativa, aplicam-se a diretiva relativa às práticas comerciais desleais, a Diretiva 2011/83/UE («Diretiva Direitos dos consumidores») e a Diretiva 93/13/CEE relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores. Relativamente às transações entre as empresas, aplica-se a Diretiva 2006/114/CE relativa à publicidade enganosa e comparativa.

³³ Está em curso um estudo da Comissão sobre questões relacionadas com a defesa dos consumidores na economia colaborativa, o qual fará um levantamento da legislação nacional aplicável nos 28 Estados-Membros.

³⁴ SWD(2016) 163 final, de 25 de maio de 2016, *Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices*

mesmo atua com propósitos relacionados com a sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional.

- *Fins lucrativos*: uma ação realizada com fins lucrativos pode constituir uma indicação de que o prestador pode ser considerado como profissional em relação a uma dada transação. Em princípio, os prestadores que visam a troca de ativos ou de competências (por exemplo, permutas de habitação ou bancos de horas) não serão considerados profissionais. Os prestadores que obtêm apenas uma compensação de custos em relação a uma dada transação podem não visar lucros. Em contrapartida, os que auferem uma remuneração superior à compensação dos custos têm provavelmente fins lucrativos.
- *Volume de negócios*: quanto for maior o volume de negócios gerado pela prestação de serviços (a partir de uma ou de várias plataformas colaborativas), mais claro é o indício de que o prestador pode ser considerado profissional. A este respeito, importa avaliar se o volume de negócios do prestador resulta da mesma atividade (por exemplo, transporte partilhado) ou de vários tipos de atividades (transporte partilhado, jardinagem, etc.). No segundo caso, um volume de negócios mais elevado não implica necessariamente que o prestador deva ser considerado profissional, uma vez pode não ter sido gerado pela outra atividade (principal) do prestador.

Uma pessoa que efetua regularmente serviços de jardinagem — facilitados por plataformas colaborativas — e procura obter uma remuneração substancial pode ser considerada profissional. No entanto, uma *babysitter* profissional que preste ocasionalmente serviços de jardinagem — facilitados por plataformas colaborativas — não seria, em princípio, considerada profissional no que se refere à prestação esporádica dos serviços de jardinagem. Em conformidade com a Diretiva relativa às práticas comerciais desleais, todos os profissionais devem cumprir obrigações de diligência profissional e não induzir os consumidores em erro. O mesmo se aplica às plataformas colaborativas suscetíveis de serem classificadas como profissionais nos respetivos domínios de atividade comercial (por exemplo, serviços de intermediação, serviços de pagamento, serviços de notação, etc.). As plataformas colaborativas deveriam igualmente facilitar o cumprimento da legislação da UE em matéria de defesa dos consumidores e de *marketing* aos prestadores de serviços subjacentes suscetíveis de serem considerados como profissionais, designadamente através da conceção de estruturas Web que permitam aos operadores terceiros revelar a sua identidade nessa qualidade aos utilizadores das plataformas. Além disso, poderiam indicar claramente a todos os utilizadores que beneficiam de proteção ao abrigo da legislação da UE em matéria de defesa dos consumidores e de *marketing* na sua relação com os operadores. Se a plataforma colaborativa aplicar critérios de seleção aos prestadores de serviços subjacentes que nela operam e efetuar controlos da respetiva fiabilidade, deverá informar os utilizadores em conformidade.

Por outro lado, as plataformas colaborativas e os prestadores de serviços subjacentes podem ser obrigados a cumprir outras obrigações de informação ao abrigo da legislação da UE³⁵, incluindo no que respeita aos requisitos de transparência estabelecidos na legislação setorial pertinente³⁶.

Em todo o caso, à semelhança de todos os outros responsáveis pela recolha e pelo tratamento de dados pessoais na UE, as plataformas colaborativas devem respeitar o quadro jurídico aplicável em matéria de proteção de dados pessoais³⁷. Assegurar o cumprimento das regras em matéria de

³⁵ Nos termos, por exemplo, do artigo 6.º da Diretiva relativa aos direitos dos consumidores, do artigo 22.º da Diretiva Serviços e do artigo 5.º da Diretiva relativa ao comércio eletrónico.

³⁶ Em conformidade com o artigo 5.º da Diretiva relativa ao comércio eletrónico.

³⁷ As regras em matéria de proteção de dados atualmente constantes da Diretiva 95/46/CE foram revistas recentemente. O novo regulamento geral sobre a proteção de dados (UE) 2016/679, JO L 119 de 4.5.2016, p. 1, será aplicável a partir de 25 de maio de 2018.

tratamento de dados pessoais irá contribuir para reforçar a confiança das pessoas singulares que utilizam a economia colaborativa, sejam elas prestadores ou consumidores (incluindo entre pares), confiantes de que gozam da proteção que lhes é devida no tratamento de dados pessoais.

Uma forma de estimular a confiança dos consumidores consiste em reforçar a confiança nos serviços entre pares (*peer-to-peer*). Mecanismos destinados a promover a confiança, tais como os sistemas de notação em linha e os rótulos de qualidade, podem constituir uma ferramenta essencial para superar a falta de informações sobre os prestadores de serviços individuais. Tais mecanismos destinados a estabelecer um clima de confiança na economia colaborativa foram criados pelas plataformas colaborativas ou por terceiros e podem ser particularmente importantes se a legislação em matéria de defesa dos consumidores em vigor não for aplicável, tal como explicitado *infra*.

Em conformidade com as regras da UE em matéria de defesa do consumidor e de marketing, os Estados-Membros são incentivados a velar por uma abordagem equilibrada para que os consumidores beneficiem de um elevado nível de proteção contra práticas comerciais desleais, não impondo obrigações de informação desproporcionadas ou outros encargos administrativos aos particulares que não sejam operadores, mas que prestem serviços ocasionalmente.

Há que melhorar a eficácia e a utilização de mecanismos de confiança em linha (por exemplo, rótulos de qualidade) destinados a reforçar a confiança e a credibilidade, a fim de incentivar uma participação mais confiante na economia colaborativa.

2.4 Trabalhadores por conta própria e trabalhadores por conta de outrem na economia colaborativa

A economia colaborativa gera novas oportunidades de emprego e fontes de rendimento para além das tradicionais relações de trabalho lineares, permitindo regimes de trabalho flexíveis. Permite que as pessoas se tornem economicamente ativas quando as modalidades mais tradicionais de emprego não são adequadas ou não estão disponíveis. Ao mesmo tempo, os regimes de trabalho mais flexíveis podem não ser tão regulares ou estáveis quanto as relações de trabalho tradicionais. Esta situação pode criar incertezas quanto aos direitos aplicáveis ou ao nível de proteção social. Os regimes de trabalho no contexto da economia colaborativa baseiam-se frequentemente em tarefas individuais realizadas numa base *ad hoc* em contraste com tarefas efetuadas regularmente num ambiente e num prazo pré-definido.

Na verdade, este processo enquadra-se numa transição mais estrutural. As fronteiras entre os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores por conta de outrem estão cada vez mais esbatidas, verificando-se um aumento do trabalho temporário e a tempo parcial e do duplo emprego³⁸. A Comissão Europeia lançou uma consulta pública no quadro do Pilar Europeu dos Direitos Sociais³⁹, sobre a melhor forma de responder à necessidade de uma participação acrescida no mercado de trabalho, garantindo condições de trabalho equitativas e um nível de proteção social adequado e sustentável. Esta iniciativa passa atualmente por um processo de consulta, através do qual a Comissão pretende recolher os pontos de vista das partes interessadas sobre o atual acervo social da UE, o futuro do trabalho e a cobertura pelos regimes de proteção social.

³⁸ Com base nas estatísticas do Eurostat.

³⁹ COM(2016) 127 final. A [consulta pública sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#) foi lançada em 8 de março de 2016 e deverá decorrer até 31 de dezembro de 2016.

Embora a maioria das questões de direito do trabalho sejam da competência nacional, a União Europeia estabeleceu normas mínimas no domínio da política social⁴⁰. Com vista a fornecer orientações sobre a forma como a distinção tradicional entre trabalhadores por conta própria e trabalhadores por conta de outrem se aplica no contexto da economia colaborativa, a presente secção analisa as condições em que existe uma relação de trabalho em conformidade com o direito do trabalho⁴¹ e a jurisprudência da UE.

, Uma vez que, em geral, a legislação laboral da UE apenas estabelece normas mínimas, não contemplando de forma exaustiva todos os aspetos da legislação social aplicável às relações de trabalho, o que significa que, em princípio, os Estados-Membros podem estabelecer normas mais rigorosas na sua legislação nacional, é aconselhável que os agentes da economia colaborativa consultem a legislação laboral nacional aplicável no país em que o serviço é prestado.

A definição de «trabalhador» na legislação da UE

A legislação da UE que garante direitos aos trabalhadores só é aplicável às pessoas que se encontram numa relação de trabalho, ou seja, que são consideradas como «trabalhadores». Enquanto os Estados-Membros são responsáveis por decidir quem deve ser considerado como trabalhador na sua ordem jurídica interna, ao nível da UE, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) definiu o conceito de trabalhador para efeitos de aplicação do direito da UE⁴². Esta definição foi essencialmente desenvolvida no âmbito da livre circulação dos trabalhadores. O TJUE estabeleceu que *«a característica essencial da relação de trabalho é o facto de uma pessoa prestar serviços em benefício de outra pessoa e sob a sua direção durante um determinado período, em contrapartida dos quais recebe uma remuneração»*⁴³. Confirmou ainda que esta definição deve igualmente ser utilizada para determinar quem deve ser considerado como um trabalhador na aplicação de determinadas diretivas da UE no domínio social⁴⁴.

A questão de saber se existe ou não uma relação de trabalho tem de ser apreciada caso a caso, tendo em conta as circunstâncias de facto que caracterizam a relação entre a plataforma e o

⁴⁰ De acordo com as suas competências, tal como definido no artigo 153.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁴¹ O direito do trabalho da UE inclui diretivas que regulam os direitos e as obrigações dos trabalhadores. Estas diretivas consagram limites máximos ao tempo de trabalho, incluindo o direito a férias anuais remuneradas, ao descanso diário e semanal e à proteção dos trabalhadores em caso de trabalho noturno, bem como à informação sobre as condições individuais de trabalho, os direitos dos trabalhadores destacados, a proibição de discriminação dos trabalhadores em formas atípicas de emprego (por exemplo, tempo parcial, a prazo ou trabalhadores contratados por agências de trabalho temporário), a proteção em caso de insolvência do empregador, a proteção contra vários tipos de discriminação, designadamente em razão do sexo, origem étnica, orientação sexual. Incluem também a proteção em caso de despedimento coletivo, transferência de empresas ou fusões transfronteiras. Preveem ainda a participação dos trabalhadores (informação e consulta) e a representação dos trabalhadores ao nível dos conselhos de administração em determinadas circunstâncias. No domínio da saúde e da segurança no trabalho, as diretivas estabelecem princípios gerais relativos à prevenção de riscos profissionais e à proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores no local de trabalho.

⁴² Para efeitos de aplicação do direito do trabalho nacional, os Estados-Membros são livres de alargar o conceito de trabalhador a situações que não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da definição da UE. Se a avaliação da existência de uma relação de trabalho estiver relacionada com a aplicabilidade de determinados instrumentos específicos da legislação da UE (Diretiva 2003/88/CE relativa ao tempo de trabalho e Diretiva 98/59/CE relativa aos despedimentos coletivos), as definições nacionais de trabalhadores não são relevantes. Além disso, as definições consagradas nas legislações nacionais estão invariavelmente sujeitas a apreciação pelos órgãos jurisdicionais nacionais ou europeus.

⁴³ COM(2010) 373 Reafirmar a liberdade de circulação de trabalhadores: direitos e principais desenvolvimentos. Ponto I.1.1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1453133735571&uri=CELEX%3A52010DC0373>.

⁴⁴ Diretivas relativas ao tempo de trabalho (Isère (C-428/09), aos despedimentos coletivos (Balkaya (C-229/14)) e à igualdade no emprego («O» (C-432/14)). Outras diretivas na área do direito do trabalho referem expressamente a interpretação dos Estados-Membros de quem deve ser considerado trabalhador, sempre que respeitem a efetividade do direito da UE, com referência ao acórdão O'Brien (C-393/10).

prestador de serviços subjacentes e o desempenho das funções em causa, com base, cumulativamente, em três critérios essenciais:⁴⁵

- a existência de um laço de subordinação;
- a natureza do trabalho; e
- a existência de uma remuneração.

Para que o critério da **subordinação** seja preenchido, o prestador de serviços deve agir sob a direção da plataforma colaborativa, que determina o tipo de atividade, a remuneração e as condições de trabalho⁴⁶. Por outras palavras, o prestador de serviços subjacentes não é livre de escolher quais os serviços a prestar ou a forma como o fará, no quadro da relação contratual que estabeleceu com a plataforma colaborativa⁴⁷. Se a plataforma colaborativa se limitar a processar o pagamento efetuado por um utilizador e a reencaminhá-lo para o prestador dos serviços subjacentes, tal não significa que a plataforma colaborativa determina a remuneração. A existência de subordinação não depende necessariamente do exercício efetivo de atividades de gestão ou supervisão numa base contínua⁴⁸.

Para que o critério relativo à **natureza do trabalho** seja preenchido, o prestador dos serviços subjacentes deve exercer uma atividade de valor económico genuína e efetiva, excluindo os serviços com uma dimensão de tal forma reduzida que possam ser considerados como puramente marginais ou acessórios⁴⁹. Os tribunais nacionais adotaram abordagens divergentes para identificar o que é marginal e acessório, mesmo no contexto das relações de trabalho mais tradicionais. Verifica-se uma combinação entre a utilização de limiares (de base horária ou salarial) e as avaliações *ad hoc* das características de uma determinada relação de trabalho. No contexto da economia colaborativa, quando as pessoas prestam efetivamente serviços puramente marginais e acessórios através de plataformas colaborativas, tal constitui uma indicação de que essas pessoas não seriam consideradas como trabalhadores, embora a curta duração⁵⁰, um horário laboral limitado⁵¹, a natureza descontínua do trabalho prestado⁵² ou uma baixa produtividade⁵³ não possam, por si só, excluir uma relação de trabalho. Por outro lado, as pessoas que prestam serviços numa base mais do que ocasional, podem ser trabalhadores por conta de outrem ou trabalhadores por conta própria, na medida em que a definição do seu estatuto resulta de uma aferição global dos três critérios.

O critério de **remuneração** é essencialmente utilizado para distinguir um voluntário de um trabalhador. Assim, se o prestador não auferir qualquer remuneração ou receber apenas uma compensação dos custos incorridos pelas suas atividades, o critério de remuneração não se encontra preenchido.

Embora os critérios *supra* sejam referidos no contexto da aplicação da definição da UE de trabalhador, os tribunais dos Estados-Membros tendem a aplicar a mesma panóplia de

⁴⁵ Ver também COM(2010) 373 final, páginas 4-6.

⁴⁶ Jany e outros contra Staatssecretaris van Justitie (C-268/99).

⁴⁷ «The rise of the 'just-in-time workforce': on-demand work, crowdwork and labour protection in the 'gig economy', Valerio De Stefano, ILO *Conditions of Work and Employment Series* n.º 71, 2016, p. 17

⁴⁸ Danosa (C-232/09); Ver também De Stefano, *ibidem*, página 16.

⁴⁹ Para informações mais pormenorizadas sobre a avaliação da 'genuinidade do trabalho' pelo TJUE e nos Estados-Membros (em função, por exemplo, de limiares de base horária ou salarial) no contexto da livre circulação de trabalhadores, ver «Comparative Report 2015 - The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment», rede FreSso para a Comissão Europeia.

⁵⁰ Ninni-Orasche (C-413/01)

⁵¹ Kempf (C- 139/85)

⁵² Raulin (C-357/89)

⁵³ Bettray (C-344/87)

critérios no quadro da apreciação global de uma determinada relação de trabalho numa esfera de competência nacional.

A fim de ajudar os cidadãos a fazer pleno uso do seu potencial, aumentar a participação no mercado de trabalho e estimular a competitividade, assegurando, ao mesmo tempo, condições de trabalho equitativas e um nível de proteção social adequado e sustentável, os Estados-Membros devem:

- avaliar a adequação das disposições nacionais em sede de emprego, tendo em conta as diferentes necessidades dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores por conta própria no mundo digital, bem como o carácter inovador dos modelos empresariais colaborativos;

- fornecer orientações sobre a aplicabilidade das disposições nacionais em sede de emprego à luz dos padrões laborais na economia colaborativa.

2.5 Tributação

Adaptação a novos modelos empresariais

Tal como os restantes operadores económicos, os operadores da economia colaborativa estão igualmente sujeitos às regras de tributação. Estas incluem o rendimento das pessoas singulares, o rendimento das pessoas coletivas e as regras relativas ao imposto sobre o valor acrescentado. Contudo, surgiram problemas relacionados com a cobrança de impostos e o cumprimento e à execução das obrigações fiscais: dificuldades em identificar os contribuintes e os rendimentos tributáveis, falta de informações sobre os prestadores de serviços, o exacerbamento do planeamento fiscal agressivo no setor digital, disparidades nas práticas fiscais na UE e um intercâmbio insuficiente de informações.

A este respeito, os Estados-Membros devem prever obrigações proporcionadas e condições de concorrência equitativas. Devem ser estabelecidas obrigações fiscais idênticas do ponto de vista funcional para as empresas que prestem serviços comparáveis. Entre as ferramentas possíveis para potencializar a economia colaborativa, contam-se as ações de sensibilização das pessoas para o cumprimento das obrigações fiscais e das administrações tributárias para os modelos empresariais colaborativos, a definição de linhas de orientação e o reforço da transparência com a disponibilização de informações em linha. A informação sobre as obrigações fiscais nacionais, incluindo a que se relaciona com o estatuto profissional, deve ser claramente comunicada às partes interessadas.

Para maior clareza e transparência, alguns Estados-Membros emitiram orientações sobre a aplicação do regime fiscal nacional aos modelos empresariais colaborativos e alguns consideraram a introdução de alterações na legislação nacional⁵⁴. No que se refere ao imposto sobre as sociedades, a Comissão está a trabalhar numa abordagem geral do fenómeno da evasão fiscal.

Ao mesmo tempo, a economia colaborativa criou novas oportunidades para ajudar as autoridades fiscais e os contribuintes no cumprimento das suas obrigações fiscais, nomeadamente, graças a uma maior rastreabilidade que a intermediação das plataformas em linha possibilita. É já uma prática corrente nalguns Estados-Membros a celebração de acordos com plataformas com vista à cobrança de impostos. Por exemplo, no setor do alojamento, as plataformas facilitam o pagamento das taxas de estadia em nome dos prestadores de serviços. Há casos em que as autoridades fiscais utilizam a rastreabilidade permitida pelas plataformas em linha para cobrar impostos aos prestadores individuais.

⁵⁴ Uma sinopse das iniciativas pode ser consultada no documento de trabalho anexo à presente comunicação.

Um exemplo de boa cooperação entre as autoridades fiscais e as empresas provém da Estónia. Foi instaurada uma cooperação com as plataformas de partilha de veículos (*ride sharing*) com o objetivo de simplificar o processo declarativo para os condutores. As transações entre o condutor e o cliente são registadas pela plataforma colaborativa, que transmite apenas os dados relevantes para efeitos de tributação às autoridades, que deverão em seguida preencher os formulários fiscais. O objetivo principal é ajudar os contribuintes a cumprir as suas obrigações fiscais de forma eficaz e com um mínimo de esforço.

Redução do ónus administrativo

A melhor maneira de apoiar o crescimento económico consiste na adoção de medidas com vista a reduzir os encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas sem discriminação entre os modelos empresariais. Para esse efeito, um intercâmbio eficaz de informações fiscais entre plataformas, autoridades e prestadores de serviços pode contribuir para reduzir os encargos. A criação de balcões únicos (*one-stop shops*) e o desenvolvimento de mecanismos de troca de informação em linha podem também criar novas possibilidades de parcerias e de controlo do cumprimento das obrigações.

Contudo, as abordagens divergentes adotadas pelas autoridades fiscais nacionais no que se refere ao tratamento das plataformas podem aumentar os encargos administrativos sobre as atividades colaborativas. As divergências em questão podem traduzir-se em interpretações díspares sobre o âmbito da atividade dos serviços prestados pelas plataformas, os critérios utilizados para relacionar as suas atividades com um jurisdição fiscal, a relação de trabalho entre os prestadores de serviços e as plataformas, bem como o cumprimento de outros requisitos gerais e os procedimentos de auditoria.

O desenvolvimento de normas comumente aceites para abordar estas questões de uma forma coerente, tendo em conta os elementos explanados nas secções anteriores da presente comunicação, bem como um acréscimo da administração em linha podem contribuir para o reduzir o ónus administrativo.

Imposto sobre o valor acrescentado

Os bens e os serviços disponibilizados pelas plataformas colaborativas e através delas pelos seus utilizadores são, em princípio, passíveis de IVA. Podem surgir problemas no que diz respeito à classificação dos intervenientes enquanto sujeitos passivos, em especial no que se refere à avaliação das atividades económicas realizadas, ou à existência de um nexo direto entre os fornecimentos e a remuneração em espécie (por exemplo, no caso de modalidades de tipo «banco» em que os intervenientes contribuem com bens ou serviços para uma reserva comum, em troca do direito a beneficiar dessa reserva).

A Comissão está a preparar várias iniciativas para reforçar a capacidade das administrações fiscais no quadro do Plano de ação sobre o IVA⁵⁵. Este pacote inclui o alargamento do balcão único de serviços eletrónicos para o IVA ao fornecimento de bens, o lançamento de um projeto-piloto para reforçar a cooperação entre as administrações fiscais e a publicação de um guia de cooperação entre as autoridades fiscais e as empresas no setor do comércio eletrónico.

Instam-se os Estados-Membros a facilitar e a melhorar a cobrança de impostos, utilizando as possibilidades oferecidas pelas plataformas colaborativas, uma vez que estas já procedem ao registo da atividade económica.

⁵⁵ COM(2016) 148 final, de 7.04.2016, Comunicação elativa a um plano de ação sobre o IVA: Rumo a um espaço único do IVA na UE - Chegou o momento de decidir

As plataformas colaborativas devem assumir uma atitude dinâmica na cooperação com as autoridades fiscais nacionais para estabelecer parâmetros de intercâmbio de informações sobre as obrigações fiscais, assegurando, simultaneamente, a conformidade com a legislação em matéria de proteção de dados pessoais e sem prejuízo do regime de responsabilidade dos intermediários, definido na Diretiva Comércio Eletrónico.

Convidam-se os Estados-Membros a examinar as suas normas de tributação, a fim de criar condições equitativas para as empresas que prestam serviços idênticos. Os Estados-Membros devem igualmente prosseguir os seus esforços de simplificação, aumentando a transparência e disponibilizando orientações em linha sobre a aplicação das normas de tributação aos modelos empresariais colaborativos.

3. Monitorização

A economia colaborativa expande-se a vários setores, num contexto de rápida evolução. Tendo em conta este caráter dinâmico e evolutivo, a Comissão tenciona estabelecer um quadro de acompanhamento que contemple a evolução do contexto regulamentar, da situação económica e da realidade empresarial. O objetivo deste exercício será acompanhar a evolução dos preços e da qualidade dos serviços e identificar eventuais entraves e problemas, em especial quando resultam de regulamentações nacionais divergentes ou de lacunas regulamentares.

As ferramentas de acompanhamento deverão incluir:

1. Inquéritos periódicos aos consumidores e às empresas sobre a utilização da economia colaborativa⁵⁶.
2. Levantamento da evolução do quadro regulamentar nos Estados-Membros.
3. Diálogo entre as partes interessadas no quadro do Fórum do Mercado Único, com dois fóruns por ano para avaliar o desenvolvimento do setor e identificar boas práticas.
4. Os resultados do exercício de acompanhamento da economia colaborativa serão sintetizados no Painel de Avaliação do Mercado Único.

A atividade de acompanhamento⁵⁷ irá também contribuir para os trabalhos que a Comissão leva a cabo⁵⁸ sobre o mercado único, com vista a facilitar a inovação e o espírito empresarial. Dado o caráter dinâmico dos modelos empresariais da economia colaborativa e a rápida evolução das tecnologias digitais, o processo de recolha e investigação de dados pode suscitar novas questões políticas que terão de ser tratadas. As plataformas colaborativas devem trabalhar em estreita cooperação com as autoridades, incluindo a Comissão, com vista a facilitar o acesso a dados e informações estatísticas em conformidade com a legislação em matéria de proteção de dados.

Em todo o caso, a atividade de acompanhamento e as suas ferramentas não prejudicam a continuação da aplicação da legislação da UE em vigor, em conformidade com os princípios enunciados na presente comunicação.

⁵⁶ Além disso, serão utilizadas informações estatísticas oficiais e relatórios de terceiros.

⁵⁷ Os elementos centrais irão ser complementados com dados e informações de relatórios de terceiros, eventuais análises de dados e material recolhido na Internet e estatísticas oficiais, dentro dos limites da disponibilidade de informações.

⁵⁸ Os exercícios de adequação da regulamentação (REFIT), atuais ou futuros, podem igualmente contribuir para identificar novas áreas de intervenção.

4. Conclusão

Tendo em conta as vantagens consideráveis que os novos modelos empresariais de economia colaborativa podem aduzir, a Europa deve estar aberta a estas novas oportunidades. A UE deve apoiar a inovação, a competitividade e as oportunidades de crescimento oferecidas pela modernização da economia, de forma proativa. Ao mesmo tempo, é importante assegurar condições de trabalho equitativas e um nível adequado e sustentável de defesa do consumidor e proteção social. Para tal, os cidadãos e as empresas devem estar cientes das regras e obrigações que lhes são aplicáveis, tal como enunciado na presente comunicação. De forma análoga, convidam-se os Estados-Membros a clarificar a sua situação nacional. A Comissão está disposta a colaborar com os Estados-Membros e as autoridades competentes para os apoiar nesse processo.

As orientações incluídas na presente comunicação visam apoiar os consumidores, as empresas e as autoridades públicas para que possam participar plenamente e com confiança na economia colaborativa. Irão apoiar os Estados-Membros na aplicação coerente da legislação da UE no mercado único. A Comissão irá acompanhar de perto a evolução da economia colaborativa na Europa, coligir dados estatísticos e informações factuais e trabalhar em colaboração com os Estados-Membros e as partes interessadas no intercâmbio de boas práticas. A Comissão aguarda com expectativa o diálogo com o Parlamento Europeu e o Conselho para assegurar o ambiente mais propício para os cidadãos e para as empresas no contexto da economia colaborativa.