

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — As plataformas em linha e o mercado único digital: Oportunidades e desafios para a Europa»

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Consulta	Comissão Europeia, 25 de maio de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	15 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	175/0/3

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité acolhe favoravelmente o plano de ação apresentado pela Comissão, que inclui uma revisão das Diretivas Telecomunicações e Privacidade Eletrónica no que se refere aos serviços de comunicações em linha OTT (*over-the-top*), um levantamento das medidas voluntárias tomadas pelas plataformas, que pode levar à elaboração de um documento de orientação, um apuramento dos factos quanto a práticas empresa a empresa (B2B), o financiamento de projetos de dados abertos e, em última análise, uma estratégia para facilitar e apoiar a criação de plataformas competitivas baseadas na UE.

1.2. O CESE salienta que muitas plataformas em linha são elementos importantes da economia colaborativa e reafirma as suas conclusões sobre a economia colaborativa, especialmente no que respeita à proteção do consumidor, aos trabalhadores e aos trabalhadores por conta própria.

1.3. No entanto, o CESE está preocupado com o facto de o ritmo de elaboração dos regulamentos e das estratégias da UE, para não falar da sua aplicação nos Estados-Membros, não ser capaz de acompanhar a rapidez da evolução nos mercados digitais. O CESE gostaria que fossem exploradas formas de reforçar a coordenação entre as diferentes partes na Comissão e nos Estados-Membros, bem como os tipos de mecanismos que podem ser úteis.

1.4. O Comité frisa a necessidade de enfrentar o risco da fragmentação e a importância de uma abordagem coerente ao nível da UE, sem a qual as divergências entre as regulamentações nacionais criarão incerteza, dificultarão a expansão das empresas em fase de arranque e poderão limitar a disponibilidade dos serviços digitais. A questão é tanto mais urgente quanto alguns Estados-Membros estão já a introduzir, ou a contemplar introduzir, medidas específicas de combate às práticas comerciais desleais, o que acarreta o risco de fragmentação do mercado único digital.

1.5. A comunicação não contém propostas específicas e apresenta poucas soluções claras. Embora sejam esboçadas algumas soluções, são adiadas as respostas às verdadeiras questões fundamentais no que toca a saber se as plataformas prejudicam os seus fornecedores em alguns mercados.

1.6. A disseminação das plataformas em linha gerou grandes benefícios para os fornecedores e os consumidores, bem como para a economia e para os estilos de vida em geral. Não obstante, continua, e continuará, a haver problemas, e é por isso que o CESE recomenda uma definição mais precisa dos prejuízos mais graves para as empresas e para os consumidores e, seguidamente, uma resposta eficaz e rigorosa consoante estas preocupações sejam comuns a todas as plataformas em linha, específicas a alguns setores ou específicas a empresas individuais. O CESE preconiza igualmente a cooperação entre setores e o acompanhamento da evolução das plataformas em linha, a fim de enfrentar os problemas que surjam.

1.7. O Comité saúda o facto de a Comissão pretender explorar medidas que facilitem a mudança e a portabilidade de dados entre diferentes plataformas em linha e serviços de computação na nuvem, tanto para as empresas como para os utilizadores privados.

1.8. O Comité recomenda programas de sensibilização e promoção da literacia digital para todos os cidadãos de todas as idades, entre os quais os mais jovens e os mais idosos são os mais vulneráveis. O CESE acolheria com satisfação a introdução de uma educação sistemática sobre esta matéria enquanto norma europeia.

1.9. O CESE exorta a Comissão a estudar a necessidade de as plataformas apresentarem sínteses acessíveis, deixarem claros os casos em que se aplicam preços personalizados e a base utilizada para classificar os resultados, bem como de permitirem o exercício incondicional e administrativamente simples do direito a ser esquecido.

1.10. O CESE congratula-se com o anúncio da Comissão de que está a colaborar com as plataformas em linha sobre um código de conduta destinado a combater o discurso de ódio em linha e os conteúdos nocivos para menores. Todavia, entende que também é necessária alguma forma de sanção para os indivíduos que não removam tais conteúdos quando deles tenham conhecimento.

1.11. O Comité lamenta que a Comissão tenha ignorado, uma vez mais, a dimensão social das plataformas em linha. O CESE frisa que a responsabilidade social das plataformas para com os seus trabalhadores, quer os que estejam empregados de forma regular quer os que trabalhem em novas formas de emprego, tem de ser definida com mais precisão. Há que prestar especial atenção a estas últimas formas de emprego e proporcionar condições de trabalho justas, uma proteção social adequada, saúde e segurança no trabalho, formação e direitos sindicais e de negociação coletiva⁽¹⁾ a todos os trabalhadores das plataformas, reconhecendo os desafios colocados pelas plataformas em linha na economia colaborativa.

1.12. Discordando da apreciação da Comissão de que o quadro jurídico existente é amplamente suficiente, o Comité apela para a elaboração de um quadro ao nível da UE para a externalização de trabalho em linha para evitar que os níveis mínimos de remuneração e a regulamentação em matéria de tempo de trabalho e de segurança social sejam subvertidos ou contornados.

1.13. O Comité exorta a Comissão a estudar os aspetos fiscais da atividade das plataformas em linha, combatendo as práticas incompatíveis com condições de concorrência equitativas.

2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1. Através da sua recente comunicação e do documento de trabalho dos seus serviços, bem como, de uma forma mais geral, da Estratégia para o Mercado Único Digital, a Comissão procura incentivar a inovação e a concorrência efetiva entre as plataformas em linha, protegendo simultaneamente os direitos dos consumidores e a privacidade.

2.2. A comunicação delinea as principais questões identificadas na sua avaliação das plataformas em linha e estabelece a sua abordagem futura em relação às mesmas.

2.3. A comunicação não propõe um conjunto global de novas regras da UE relativamente às plataformas.

2.4. A Comissão propõe apenas a introdução de medidas regulamentares que abordem com clareza os problemas identificados em relação a uma categoria ou atividade específica de plataformas em linha, por oposição a regras preventivas suscetíveis de reprimir a inovação.

2.5. A Comissão reconhece que as plataformas em linha assumem diversas formas e dimensões e estão constantemente a evoluir, o que significa que não existe consenso quanto a uma definição única de plataformas em linha.

2.6. De acordo com a Comissão, uma abordagem «única para todos» da regulamentação das plataformas não seria uma forma adequada de enfrentar os diferentes desafios colocados pelos diversos tipos de plataformas em linha.

2.7. A Comissão reconhece que o quadro jurídico existente é amplamente suficiente para regulamentar as plataformas, embora este quadro não esteja simplesmente sujeito à jurisdição de um único regulador.

⁽¹⁾ JO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

2.8. A comunicação apresenta um roteiro e os princípios para uma futura intervenção:

- **condições equitativas para os serviços digitais comparáveis;**
- **comportamento responsável das plataformas em linha para proteger os valores essenciais;**
- **transparência e justiça para manter a confiança dos utilizadores e salvaguardar a inovação;**
- **mercados abertos e não discriminatórios numa economia baseada nos dados.**

2.9. A Comissão procurará tornar equitativas as condições regulamentares no setor das **telecomunicações**, eventualmente através de desregulamentação e de regras específicas para os fornecedores de serviços de comunicações OTT.

2.10. A Comissão tenciona ponderar a extensão da **Diretiva Privacidade Eletrónica** aos serviços de comunicação em linha.

2.11. A Comissão propõe, ao abrigo de uma nova **Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (SCSA)**, que as plataformas de partilha de vídeos tenham novas obrigações no sentido de combater os conteúdos nocivos.

2.12. A Comissão avaliará o regime de **responsabilidade** dos intermediários em linha, incluindo:

- a necessidade de orientações sobre a responsabilidade na aplicação de medidas voluntárias para combater os conteúdos ilegais em linha; e
- a necessidade de procedimentos formais de notificação e ação.

2.13. A Comissão vai continuar a incentivar os esforços coordenados de **autorregulação** (e proceder a uma avaliação regular da sua eficácia) a nível da UE levados a cabo pelas plataformas em linha no que se refere ao combate aos conteúdos ilegais em linha.

2.14. As plataformas em linha serão incentivadas a combater as avaliações falsas e enganosas.

2.15. A Comissão publicará princípios e orientações relativos à interoperabilidade na identificação eletrónica em 2017.

2.16. As novas propostas em matéria de **direitos de autor** recentemente adotadas pela Comissão visam obter uma repartição mais justa do valor gerado pela distribuição de conteúdos protegidos por direitos de autor por parte das plataformas em linha que disponibilizam o acesso aos referidos conteúdos.

2.17. O **Regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor** é apresentado em conjunto com a comunicação, para facilitar uma verificação mais eficiente do cumprimento da legislação da UE em matéria de defesa do consumidor em situações transfronteiras.

2.18. A Comissão reviu as orientações da **Diretiva relativa às práticas comerciais desleais**, a adotar em conjunto com a comunicação em apreço. A Comissão avaliará a eventual necessidade de atualizar as normas de defesa do consumidor existentes no que toca às plataformas, no âmbito do balanço da qualidade da regulamentação da UE em matéria de defesa do consumidor e de *marketing* a realizar em 2017.

2.19. A Comissão pretende levar a cabo um levantamento direcionado das práticas **empresa a empresa** no ambiente das plataformas em linha, a fim de «determinar a necessidade de medidas da UE adicionais» até à primavera de 2017.

2.20. A Comissão tenciona examinar os potenciais entraves a um mercado único digital na UE que podem resultar da incerteza jurídica quanto à propriedade, à usabilidade ou ao acesso aos dados, e, no âmbito da **iniciativa de livre circulação de dados** agendada para o final de 2016, explorar medidas que facilitem a mudança e portabilidade de dados.

3. Observações na generalidade

3.1. Se a Europa quiser ultrapassar a barreira de 1,5 % de crescimento anual do PIB na próxima década, será essencial dispor de uma economia digital dinâmica (ver o Relatório do Conselho da Agenda Mundial para a Europa, do Fórum Económico Mundial.)

3.2. As empresas de plataformas em linha tornaram-se das mais valiosas e influentes no mundo e o seu papel na economia mundial continuará a crescer.

3.3. A UE representa apenas 4 % da capitalização total de mercado das plataformas em linha ⁽²⁾.

3.4. Os cerca de cinquenta principais operadores europeus de comércio eletrónico estão sujeitos a 28 quadros regulamentares nacionais distintos, enquanto os seis grandes operadores do mercado americano e os três gigantes do mercado chinês são regidos por um quadro regulamentar único ⁽³⁾.

3.5. As questões relacionadas com as plataformas em linha obrigaram os Estados-Membros a agir, aumentando a fragmentação.

3.6. A harmonização do direito dos contratos e da defesa do consumidor é extremamente importante para o desenvolvimento sustentável e a expansão das plataformas em linha.

3.7. O CESE insta a que se centrem as atenções nas iniciativas legislativas e não legislativas a apresentar até ao final de 2016 para criar um mercado único digital plenamente integrado. Os anos de 2016 e 2017 determinarão se a Europa criará um roteiro digital para apoiar a competitividade e o crescimento ou se resvalará para a mediocridade digital.

3.8. A comunicação identifica vários domínios em que a Comissão sabe que existem problemas, mas carece de dados para decidir qual a ação necessária, ou sequer se é necessário agir. Entre os domínios referidos, o principal diz respeito às questões empresa a empresa (B2B). São propostos seis meses de estudo mais aprofundado antes de ser tomada uma decisão na primavera de 2017.

3.9. O Comité aguarda outro debate importante, que terá lugar quando a Comissão apresentar as conclusões da sua investigação nesta matéria no início do próximo ano.

3.10. Uma regulamentação excessiva ou inflexível anularia a contribuição positiva das plataformas em linha para a economia digital da UE, e as revisões da regulamentação não devem fazer-se em detrimento da proteção dos consumidores e dos trabalhadores.

3.11. Condições equitativas para serviços digitais comparáveis num mercado único digital não podem ter um impacto negativo nas receitas fiscais e não podem facilitar uma erosão ainda maior da matéria coletável do imposto sobre as sociedades permitindo que as empresas paguem impostos numa jurisdição, mesmo quando o valor é criado noutra. Os impostos sobre os benefícios devem ser pagos no local em que tem lugar a atividade económica correspondente.

4. Observações na especialidade

4.1. A Comissão descreve as plataformas como sendo geralmente conhecidas como mercados bilaterais ou multilaterais, nos quais os utilizadores estão ligados através de um operador da plataforma para facilitar a interação.

4.2. No entanto, a lista da Comissão, que abrange de redes sociais e motores de busca a sistemas de pagamento e plataformas de publicidade, exclui as empresas com plataformas tradicionais que funcionam atualmente em linha, embora inclua algumas plataformas digitais que não são multilaterais.

⁽²⁾ COM(2016) 288 final.

⁽³⁾ Ver nota de rodapé 1.

4.3. Além disso, a lista da Comissão exclui um número crescente de plataformas nas quais é disponibilizado emprego. Por conseguinte, não dá resposta aos problemas específicos destas plataformas, especialmente os relativos a trabalho justo e proteção social adequada. Para assegurar que os direitos dos trabalhadores e as normas laborais não sejam contornados e que essas normas fiquem garantidas, o CESE apela para medidas legislativas em matéria de direitos de emprego e de proteção dos trabalhadores em linha/das plataformas, sobretudo dos que trabalham em novas formas de emprego⁽⁴⁾. Importa definir os colaboradores das plataformas em linha como trabalhadores, reconhecer automaticamente a sua relação de trabalho, garantir o seu direito a um tratamento igual ao dos trabalhadores regulares e assegurar o cumprimento efetivo destas disposições (Por exemplo, AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testlO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Há vantagens em ser o primeiro, e pode tornar-se difícil concorrer com plataformas que têm êxito na exploração dos efeitos de rede e que se tornam um parceiro comercial inevitável para empresas.

4.5. A plataforma de resolução de litígios em linha poderia ser aproveitada para a resolução alternativa dos litígios entre empresas, mas antes de mais importa assegurar a instauração efetiva do mecanismo em linha de resolução de litígios entre empresas e consumidores.

4.6. O receio de retaliação comercial por parte das plataformas em linha das quais dependem pode impedir os queixosos de contactar as autoridades da concorrência. O CESE recomenda novas medidas para proteger os queixosos nestes mercados.

4.7. Os responsáveis pelos sítios *web* e pelos pontos de sinalização internacional que lhes dão acesso aos mesmos operam muitas vezes fora da Europa ou ocultam a sua identidade. Concebidas originalmente para lidar com os fornecedores de serviços Internet que acolhem sítios *web* com conteúdo pirateado, as injunções sobre os pontos de sinalização internacional, a fim de bloquear o conteúdo objeto de infração, podem ser um instrumento útil para os titulares de direitos, e podem ser (e foram já) utilizadas ordens de bloqueio de sítios *web* na luta pela proteção das marcas e dos consumidores contra a venda em linha de mercadorias de contrafação.

4.8. A robustez do mercado de capital de risco dos EUA relativamente ao da UE constitui outro incentivo para as empresas emergentes se mudarem para os EUA.

4.9. A aquisição de empresas com baixos volumes de negócios não está abrangida pelos atuais requisitos de notificação, mesmo nos casos em que a empresa adquirida possui dados comerciais importantes ou um potencial de mercado significativo. O atual regime de controlo das fusões pode ser modificado, completando os limiares com base no volume de negócios através de requisitos de notificação adicionais com base no volume das transações.

4.10. As autoridades da concorrência podem recorrer a mais medidas provisórias e limites temporais para acelerar as medidas de execução nos mercados em rápida evolução.

4.11. As plataformas em linha solicitam frequentemente aos seus utilizadores informações que não são diretamente pertinentes para o conteúdo da plataforma, exigindo-lhes que aceitem termos e condições que não aceitariam em circunstâncias normais mas que são obrigados a aceitar para poderem utilizar o serviço da plataforma.

4.12. Os dados pessoais são a moeda do atual mercado digital, mas muitos consumidores parecem não estar conscientes de que estão a trocar os seus dados pessoais por acesso a muitos serviços chamados «livres» e que esses dados podem ser vendidos ou partilhados com terceiros. Além disso, independentemente de todas as medidas de proteção do consumidor, existentes e programadas, utilizar a Internet e manter a privacidade é, em termos técnicos, uma contradição, pois existe sempre a possibilidade de especialistas altamente qualificados conseguirem acesso a praticamente quaisquer dados. Por conseguinte, é preciso alertar todos os cidadãos de todas as idades (entre os quais os mais jovens e os mais idosos são os mais vulneráveis) para esses riscos.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ JO C 303 de 19.8.2016, p. 54.