



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 30 de novembro de 2021
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2021/0381(COD)**

**14374/21
ADD 3**

**AG 108
INST 421
PE 113
DATAPROTECT 271
CODEC 1553
FREMP 275
CONSOM 274
TELECOM 441
AUDIO 112
MI 899
DISINFO 41
COMPET 872**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	25 de novembro de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2021) 356 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2021) 356 final.

Anexo: SWD(2021) 356 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 25.11.2021
SWD(2021) 356 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO
que acompanha o documento
Proposta de
REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política
{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

Ficha de síntese
Avaliação de impacto da iniciativa relativa à transparência da publicidade política
A. Necessidade de agir
Qual o problema e por que motivo tem dimensão europeia?
A propaganda política transmite mensagens políticas aos eleitores através de diversos meios de comunicação social, desde a imprensa escrita e a televisão até às redes sociais. É utilizada em campanhas políticas e, de um modo mais geral, para moldar a opinião pública e contribuir para debates sobre temas de importância societal. Está especificamente regulamentada para garantir a realização de eleições livres e justas. Um elemento importante das regras existentes é o facto de procurarem garantir que a propaganda política é utilizada de forma transparente, de modo a que os cidadãos possam reconhecer os anúncios e aqueles que os colocam possam ser responsabilizados. Existe um interesse público legítimo em proteger tais regras, como a equidade, a igualdade de oportunidades e a transparência no processo eleitoral e o direito fundamental a ser informado de forma objetiva, transparente e pluralista. Assim, as regras nacionais impõem obrigações aos intervenientes políticos e às empresas que prestam serviços de propaganda política. Estas regras centravam-se tradicionalmente nos meios de comunicação social «fora de linha» (jornais, estações de radiodifusão, etc.), mas a propaganda em linha tornou-se cada vez mais comum, uma vez que pode ser divulgada com maior flexibilidade e direcionada para públicos muito específicos. A propaganda em linha trouxe novos desafios, em particular relacionados com questões de transparência, responsabilização e direcionamento manipulativo. Todos os Estados-Membros dispõem de legislação aplicável em matéria de propaganda política, o que resulta numa fragmentação das regras nacionais em termos de conteúdo, âmbito, aplicação e execução, que criam obrigações para os prestadores de serviços e que se aplicam de forma diferente entre os Estados-Membros e em função do meio através do qual a propaganda é difundida. Tal diz respeito, em particular, a definições pertinentes e a requisitos de transparência, que afetam o conteúdo dos anúncios. Uma vez que alguns Estados-Membros tencionam introduzir nova legislação para abranger os novos meios de comunicação em linha, espera-se que esta fragmentação aumente. Este contexto jurídico complexo gera custos e desafios, que também criam obstáculos à propaganda política enquanto serviço transfronteiriço no mercado interno, com um impacto direto no funcionamento do mercado interno. Os dados pessoais são utilizados para direcionar mensagens políticas para os cidadãos, dirigindo anúncios a grupos específicos e adaptando o seu conteúdo. O tratamento de dados pessoais para essa finalidade, em particular os dados considerados sensíveis nos termos do RGPD, e o direcionamento para grupos suficientemente pequenos, a fim de permitir o fornecimento não transparente de mensagens políticas adaptadas, têm efeitos negativos específicos e acentuados nos direitos protegidos dos cidadãos. Alguns Estados-Membros também procuraram ou estão a ponderar intervir no que diz respeito ao direcionamento, mas tais medidas têm-se revelado problemáticas. Estas questões afetam igualmente os processos democráticos e as campanhas a nível da UE, nomeadamente as dos partidos políticos europeus (PPUE). O quadro jurídico da UE para os PPUE não regulamenta a utilização da propaganda política, e a fragmentação e a incerteza podem prejudicar a capacidade dos PPUE para realizarem campanhas à escala da UE. A presente avaliação de impacto analisa os principais problemas relacionados com os anúncios de cariz político e as suas causas, de três perspetivas: 1. Os agentes económicos que pretendam realizar campanhas em vários meios e/ou em vários Estados-Membros enfrentam obstáculos significativos e custos adicionais, devido às diferenças na regulamentação em matéria de transparência entre os Estados-Membros e entre os contextos em linha e fora de linha. Alguns agentes políticos e económicos exploram esta situação para contornar as regras.

Tal situação conduz igualmente a uma grande percentagem de anúncios políticos em linha.

2. Esta situação corrói a capacidade das regras nacionais em matéria de anúncios políticos para protegerem os processos democráticos e os direitos fundamentais. O direcionamento de anúncios políticos em linha e outras técnicas de manipulação criam problemas adicionais.

3. Não existe transparência suficiente em relação aos anúncios de cariz político patrocinados pelos PPUE que fazem campanha em toda a UE sobre questões europeias.

Quais são os resultados esperados?

Os objetivos gerais consistem em: 1) facilitar a prestação de serviços de propaganda política e serviços conexos no mercado interno, apoiando simultaneamente processos democráticos justos baseados em normas de transparência elevadas e harmonizadas e a utilização legal de técnicas de direcionamento; 2) prever elevados padrões de transparência para os partidos políticos na UE que apoiam a realização de eleições livres e justas.

Os objetivos específicos consistem em: a) reduzir a fragmentação jurídica, eliminar os obstáculos e reduzir os custos dos serviços transfronteiriços; b) definir elevados requisitos de transparência para os anúncios políticos (incluindo os anúncios temáticos); c) dar resposta aos riscos específicos em matéria de proteção de dados decorrentes da utilização de algumas técnicas de direcionamento e amplificação; d) assegurar uma supervisão eficaz das obrigações previstas e reforçar os resultados regulamentares; e) promover uma maior transparência e eleições livres e justas através do cumprimento das regras pelos partidos políticos na UE. A consecução destes objetivos aumentará também a resiliência contra a manipulação e a interferência externas no que respeita à informação.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

A melhor forma de tratar esta questão é ao nível da UE, uma vez que os Estados-Membros não conseguem individualmente resolver a fragmentação do mercado nem abordar a natureza transfronteiriça dos problemas identificados. Vários Estados-Membros aprovaram ou estão a ponderar a adoção de legislação sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política. Como tal, a fragmentação aumentará, o que compromete o direito à liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços em toda a UE, ao mesmo tempo que os objetivos previstos nos regulamentos não são alcançados. A adoção de normas à escala da UE para anúncios políticos e serviços conexos proporcionaria segurança jurídica, eliminaria os custos de cumprimento da prestação de serviços transfronteiriços e reduziria os riscos de incumprimento. Tal reduziria os incentivos para que os agentes económicos segmentassem o mercado interno e incentivá-los-ia a prestar serviços de propaganda política transfronteiriços conformes e a desenvolver novos serviços. Em contrapartida, os efeitos de uma legislação exclusivamente nacional estão limitados a um único Estado-Membro. Há o risco de essa legislação ser contornada ou não ser compreendida pelos prestadores de serviços de outros Estados-Membros. Não resolveria os problemas à escala da UE acima identificados e poderia até aumentá-los. Além disso, a natureza transfronteiriça das atividades, em particular no ambiente em linha, cria desafios significativos no que diz respeito à transparência e ao direcionamento, os quais não poderiam ser resolvidos através de regulamentação exclusivamente nacional neste domínio. A proteção de dados está harmonizada a nível da UE e deverão ser previstas medidas adicionais a nível da UE. Além disso, só a UE pode prever medidas à escala da UE para a propaganda política dos PPUE: isso asseguraria que a legislação nacional não impediria as suas campanhas na UE.

B. Soluções

Quais são as várias opções para alcançar os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

As opções relacionadas com os agentes económicos no *mercado interno* incluem:

1.1 **medidas vinculativas limitadas** para alinhar determinadas definições e prever a conservação de informações, bem como medidas e normas não vinculativas para promover a transparência na utilização de

anúncios políticos em linha e fora de linha e apoiar outras intervenções, incluindo a autorregulação. As medidas não vinculativas abrangem igualmente a utilização de técnicas de direcionamento.

1.2. **Medidas vinculativas** para harmonizar os requisitos de transparência aplicáveis aos anúncios políticos, acompanhadas de medidas e normas não vinculativas. As medidas vinculativas referem-se igualmente à utilização de técnicas de direcionamento em anúncios políticos.

As opções dirigidas aos partidos políticos incluem:

2.1. **Medidas vinculativas limitadas** para adaptar o quadro existente aplicável aos PPUE, a fim de introduzir a obrigação de os partidos apoiarem uma utilização transparente dos anúncios políticos; e

2.2. **Alargar o quadro existente** de modo a introduzir obrigações complementares para os PPUE, a fim de proporcionar uma transparência significativa para a utilização de anúncios políticos. Atribuir poderes adequados à Autoridade para que os PPUE comuniquem informações sobre o cumprimento.

Tanto para o ponto 2.1 como para o 2.2, aplicar-se-ão medidas não vinculativas aos partidos políticos nacionais, com recomendações dirigidas aos Estados-Membros no sentido de introduzirem normas equivalentes para todos os intervenientes políticos.

Quais são as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia qual opção?

- Há uma exigência generalizada de uma definição uniforme do que constitui propaganda política.
- Amplo apoio à ação da UE, em particular no que respeita às medidas de transparência destinadas a assegurar i) a prestação de informações suficientes sobre anúncios de cariz político – para permitir a realização de campanhas em plataformas e meios de comunicação social – e ii) a conservação e a disponibilização ao público das informações.
- Apoio a uma proibição dos anúncios políticos direcionados, ou a sua autorização apenas após o consentimento explícito por parte dos utilizadores.
- A regulamentação dos anúncios fora de linha (amplamente regulamentados) e em linha (regulamentação limitada ou inexistente) tem de ser reequilibrada.
- De um modo geral, os Estados-Membros também apoiam possibilidades de supervisão mais eficazes (fora de linha e em linha) para combater práticas opacas de propaganda política.

C. Impactos da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

Espera-se que a opção preferida tenha um efeito positivo em relação à base de referência:

- aumentar a segurança jurídica e eliminar os custos associados à fragmentação regulamentar;
- aumentar a transparência do direcionamento, com impactos positivos nos direitos fundamentais;
- proporcionar uma base clara para a supervisão, permitindo assim às autoridades nacionais solicitarem as informações necessárias para supervisionar os anúncios políticos e cooperar na investigação e execução;
- aumentar a transparência dos processos democráticos, bem como a proteção contra a manipulação através de técnicas de direcionamento;
- a supervisão ativa das campanhas políticas em torno das eleições da UE exigiria também divulgações ativas e atempadas por parte dos PPUE e reforçaria o papel e os recursos da Autoridade para assegurar a supervisão.

Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

Agentes económicos – custos de conformidade para cumprir as obrigações em matéria de transparência e supervisão (quer custos pontuais de adaptação, quer custos de cumprimento correntes). No entanto, os custos globais dos prestadores de serviços deverão ser inferiores aos da base de referência, uma vez que a redução da fragmentação produz ganhos de eficiência.

Autoridades nacionais e a Autoridade para os PPUE – custos pontuais de formação e capacidade para se adaptarem e utilizarem da melhor forma as novas oportunidades para uma regulamentação mais eficaz.

Custos da aquisição do repositório dos PPUE. Compensados por ganhos de eficiência, melhor acesso à informação e melhor coordenação a nível da UE. PPUE – determinados custos da divulgação de informações na plataforma comum do repositório de anúncios são compensados pelo aumento da segurança jurídica e pela redução dos custos das campanhas pan-europeias.
Quais são os impactos para as PME e a competitividade?
Os novos requisitos ajudarão as PME a expandir os seus serviços de propaganda política além-fronteiras no mercado interno. A adaptação dos seus sistemas de informação para cumprir a obrigação passiva de conservar informações sobre anúncios políticos implicaria custos pontuais mais reduzidos. Estes custos seriam compensados por poupanças decorrentes de regras mais coerentes em toda a UE.
Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?
Os custos pontuais de formação do pessoal administrativo e os custos recorrentes para o controlo do cumprimento das obrigações de transparência e de direcionamento deverão ser compensados por poupanças de eficiência decorrentes de obrigações harmonizadas e pelo processo de supervisão simplificado e reforçado. No entanto, a atual aplicação é reduzida.
Haverá outros impactos significativos?
Uma maior responsabilização dos intervenientes políticos incentivará uma cultura de campanhas abertas e honestas e contribuirá para restabelecer a confiança do público na utilização da propaganda política e, de um modo mais geral, no debate político público e na integridade do processo eleitoral.
Proporcionalidade?
As medidas propostas são proporcionais aos objetivos definidos (ver caixa relativa à subsidiariedade <i>supra</i>).
D. Acompanhamento
Quando será revista a política?
No prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do regulamento previsto.