



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 15 de maio de 2018
(OR. en)

8601/18

**Dossiê interinstitucional:
2018/0112 (COD)**

**MI 335
COMPET 293
DIGIT 91
IND 126
TELECOM 129
PI 54
AUDIO 33
JUSTCIV 109
CODEC 743**

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Regulamento relativo às relações entre as plataformas e as empresas

Junto se envia, à atenção das delegações, um documento de reflexão da Presidência sobre o regulamento relativo às relações entre as plataformas e as empresas, com vista a preparar o debate de orientação no Conselho (Competitividade) de 28 de maio de 2018.

1. Um quadro empresarial previsível e transparente para salvaguardar a confiança

Quando se trata do acesso transfronteiras aos mercados de consumidores, as plataformas em linha oferecem eficiências sem precedentes e tornaram-se as “interfaces incontornáveis” para as empresas de sucesso: mais de um milhão de empresas da UE fazem negócios através de plataformas em linha para chegarem aos seus clientes, metade de todas as reservas de viagens efetuadas na Europa são realizadas em linha, seis em cada dez PME europeias recorrem às redes sociais para promover os seus produtos e serviços, e destas 66 % afirmam que a sua posição nos resultados da pesquisa tem um impacto significativo nas suas vendas.

O negócio digital continua a crescer rapidamente e é, cada vez mais, intermediado pelas plataformas em linha, que funcionam cada vez mais como portões de acesso aos mercados, e estão assim a reestruturar a economia digital. A presença em linha (em plataformas) e a visibilidade (inclusive nos motores de busca) são essenciais ao êxito da participação das empresas europeias na economia da UE.

As plataformas em linha beneficiam de um ciclo virtuoso de crescimento, devido a fortes efeitos de rede baseados em dados cuja magnitude, rapidez e escala não tem precedentes: O aumento do número de utilizadores de um lado da plataforma (a saber: vendedores, criadores de conteúdos, prestadores de serviços) torna-a mais atrativa para os utilizadores do outro lado (a saber: consumidores, espetadores) e vice-versa. As plataformas têm acesso a grandes quantidades de dados de alta qualidade e variedade, incluindo dados referentes aos perfis e às preferências dos utilizadores. Essa situação permite-lhes melhorar os seus produtos e serviços através do alinhamento entre a procura e a oferta de produtos/serviços (para plataformas em linha) e de consultas de pesquisa com resultados (para os motores de busca), com ganhos de eficiência sem precedentes.

As características acima descritas podem resultar num desequilíbrio do poder negocial, na medida em que os utilizadores empresariais dependem cada vez mais das plataformas e dos motores de busca genéricos para chegarem aos seus clientes. As estratégias empresarias das plataformas em linha visam principalmente atrair e manter os consumidores, ao passo que os seus utilizadores empresariais, de um modo geral, necessitam de estar presentes em mais de uma plataforma dentro de cada segmento de mercado para poderem otimizar as suas vendas. Além disso, e em consequência do efeito de rede, confrontamo-nos em muitos setores da economia com um mercado altamente concentrado no que diz respeito às plataformas.

O exercício aprofundado de apuramento de factos efetuado pela Comissão Europeia nos últimos dois anos (incluindo diversos estudos, seminários e muitas queixas das empresas) revelou a existência de um número considerável de práticas comerciais nocivas, que limitam a capacidade de muitos utilizadores empresariais — frequentemente de pequena dimensão — para tirar pleno partido da intermediação em linha. Ora, isso impede-as de se concentrarem nas suas funções principais: crescer e criar emprego através da oferta da maior gama possível de produtos e serviços aos clientes europeus (e mundiais). Os dados concretos, recolhidos a nível da UE e a nível nacional, sugerem que quase um em cada dois utilizadores empresariais já foram vítimas de práticas como alterações súbitas e arbitrárias dos termos e condições das plataformas, falta de clareza sobre os fatores que determinam os resultados das pesquisas e o seu ordenamento, o deixar de ser referenciados pelas plataformas sem justificação adequada, falta de clareza no tocante às políticas de dados da plataforma, ou comportamento alegadamente discriminatório pelas plataformas que estão integradas verticalmente e competem com os seus vendedores exteriores às empresas.

De acordo com um inquérito da Comissão, um terço desses problemas continua por solucionar, e outros 29 % só podem ser solucionados com dificuldade, o que ilustra a falta de vias de recurso eficazes neste domínio. Note-se que, em consequência do receio de eventuais represálias por parte das plataformas, muitas questões problemáticas acabam por nem sequer ser mencionadas. Com um total estimado da população de utilizadores de um milhão de empresas da UE¹, são pois centenas de milhares as empresas afetadas negativamente de uma forma ou de outra.

Nem o direito da concorrência nem o direito do consumidor resolvem eficazmente estas questões. Nos termos do direito da concorrência, apenas algumas das maiores plataformas poderiam eventualmente ser consideradas como detendo uma posição dominante. O direito do consumidor, em contrapartida, cinge-se às transações entre empresas e consumidores e, em geral, não aborda as práticas comerciais desleais identificadas que prejudicam outras empresas. As legislações nacionais em vigor em matéria de práticas comerciais desleais também não abordam especificamente os problemas acima descritos.

¹ Online Intermediaries: Impact on the EU economy (Intermediários em linha: impacto na economia da UE), EDIMA, Copenhagen Economics, 2015.

As dinâmicas do mercado, por si só, não são suscetíveis de se alterarem significativamente, dado que se prevê que o número de empresas que gostariam de utilizar plataformas em linha para chegar aos consumidores cresça muito mais depressa do que o número de plataformas em linha. Em consequência disso, o desequilíbrio no poder negocial provocado por tal dependência tornar-se-á mais acentuado do que atualmente, e eventuais iniciativas de autorregulação não são suscetíveis de resolver eficazmente os problemas detetados.

As empresas da UE necessitam de um quadro empresarial transparente e previsível para poderem aproveitar plenamente a inovação digital e as oportunidades de crescimento criadas pela economia de plataformas em linha. Por conseguinte, é fundamental assegurar a transparência e a previsibilidade das principais práticas comerciais das plataformas. A proposta da Comissão Europeia de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à promoção da equidade e da transparência para os utilizadores empresariais de serviços de intermediação em linha, adotado a 26/4/2018, visa assegurar um ecossistema de plataformas saudável em benefício de todos – dos utilizadores empresariais, dos intermediários em linha e dos consumidores europeus –, impondo um grau mínimo de encargos regulamentares às plataformas (e que isenta as pequenas plataformas da obrigação de criar mecanismos internos de tratamento de reclamações). Ao mesmo tempo, tanto as plataformas grandes como as pequenas (e os seus utilizadores) deverão beneficiar de um quadro regulamentar previsível em toda a UE.

2. Uma abordagem em duas fases para assegurar a proporcionalidade

Ao regular um setor em rápido crescimento, com modelos de negócio em constante evolução, a questão de alcançar o justo equilíbrio e sequenciamento na abordagem reguladora reveste-se de grande importância, tanto para a consecução dos objetivos políticos diretos, bem como para o potencial de crescimento da economia. Nesse sentido, o Conselho Europeu já deu orientações sobre o futuro quadro regulamentar ao sublinhar “a necessidade de haver uma maior transparência nas práticas e utilizações das plataformas”.²

² Conclusões do Conselho Europeu, outubro de 2017.

A transparência nas práticas comerciais (“regras do jogo”) e a melhoria dos mecanismos de recurso deverão contribuir para reduzir o nível geral de atrito que se observa atualmente nas relações entre as plataformas e as empresas. Ao mesmo tempo, a proposta da Comissão deixa às plataformas a liberdade de determinar as regras contratuais aplicáveis aos seus mercados, reconhecendo que isso lhes permite organizar eficazmente os seus grandes ecossistemas de utilizadores empresariais e consumidores. Assim sendo, a proposta salvaguarda o potencial de inovação da economia das plataformas em linha em benefício de todos os intervenientes, incluindo as mais de 7 000 plataformas em linha estabelecidas na UE.

Ao mesmo tempo, é de considerar como de particular importância comercial para os utilizadores empresariais toda uma série de questões, de que fazem parte as práticas comerciais nocivas unilaterais. É o caso, por exemplo, das questões ligadas à concorrência por parte da plataforma no seu próprio mercado, ao ordenamento das pesquisas, ou ao acesso aos dados. A regulamentação *ex ante* pormenorizada de tais práticas implicaria alterar os modelos de negócio das plataformas em linha e foi considerada desproporcionada pela Comissão Europeia — que avaliou a base factual existente contra os potenciais efeitos negativos de uma legislação que não é suficientemente neutra do ponto de vista tecnológico e impermeável à inovação.

As obrigações em matéria de transparência propostas já abrangem todas estas questões “emergentes” de importância comercial decisiva para os utilizadores empresariais e espera-se que tenham um efeito disciplinador no comportamento das plataformas. A compreensão plena da natureza e do impacto das práticas das plataformas nestes domínios e a avaliação do impacto das medidas de transparência propostas implicará a continuação da monitorização. A lógica de intervenção da proposta baseia-se, pois, numa abordagem em duas fases: numa primeira fase, uma maior transparência e as obrigações de recurso destinam-se a estimular a concorrência entre plataformas, a capacitar os utilizadores empresariais a tomar decisões mais fundamentadas e a efetivamente solucionar problemas.

Numa segunda fase, a eventual necessidade de medidas específicas mais abrangentes será identificada através de um esforço de monitorização aprofundado — ou seja, o Observatório da Economia das Plataformas em Linha da UE, que estará no cerne de uma tentativa de combinar os conhecimentos especializados de peritos e de decisores políticos de toda a União. O grupo de peritos independentes, que estará no cerne deste observatório, deverá dar início aos seus trabalhos antes do verão. Quando trabalhar sobre as tarefas que lhe são atribuídas, o grupo deverá articular-se estreitamente com centros de conhecimentos e de competências existentes nos Estados-Membros.

Este esforço de monitorização contribuirá com dados factuais para a revisão do regulamento proposto, três anos após a sua adoção.

3. Perguntas

- Concorde com a análise *supra* de que existe a necessidade de melhorar a previsibilidade e a transparência para os utilizadores empresariais de plataformas em linha, a fim de fomentar a confiança na economia das plataformas em linha?
 - Apoia uma abordagem faseada para intervir na economia das plataformas em linha, que evolui rapidamente, centrada na transparência e nas vias de recurso, na qual um rápido acordo quanto à primeira fase proposta constituiria um passo importante para a UE?
-