



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 27 de abril de 2018
(OR. en)

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

**8413/18
ADD 3**

**MI 295
COMPET 250
DIGIT 77
IND 108
TELECOM 102
PI 42
AUDIO 27
JUSTCIV 97
CODEC 649
IA 111**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	26 de abril de 2018
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2018) 139 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta 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

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2018) 139 final.

Anexo: SWD(2018) 139 final



Bruxelas, 26.4.2018
SWD(2018) 139 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta 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**

{COM(2018) 238 final} - {SEC(2018) 209 final} - {SWD(2018) 138 final}

Ficha de síntese

Avaliação de impacto sobre a proposta de regulamento relativo à promoção da equidade no comércio intermediado em linha.

A. Necessidade de agir

Porquê? Qual é o problema em causa?

Os comerciantes da UE que negociam em linha enfrentam uma série de práticas comerciais potencialmente prejudiciais sempre que esse comércio é intermediado por plataformas em linha. Está provado que estas práticas — como a remoção de produtos da lista sem uma exposição de motivos ou a alteração súbita de termos e condições — podem surtir um impacto significativamente negativo nas empresas.

Quando estes problemas acontecem, as empresas não dispõem de mecanismos de recurso eficazes disponíveis na UE para os resolver. Isto significa que as empresas europeias subexploram o potencial da economia das plataformas em linha, em detrimento das plataformas e, em última análise, dos consumidores, especialmente em termos do comércio transfronteiras. O volume de negócios das empresas é, além disso, diretamente afetado pela sua visibilidade nas plataformas e nos motores de pesquisa genéricos em linha. As práticas de classificação influenciam diretamente a visibilidade dos sítios e o tráfego de Internet obtido. As práticas de classificação opacas podem ter um efeito altamente negativo nos negócios.

Ao mesmo tempo, as plataformas em linha enfrentam dificuldades para operar no âmbito do mercado único devido a uma crescente fragmentação do mesmo. Isto limita as vendas, especialmente as vendas transfronteiras efetuadas pelas empresas da UE através das plataformas.

Estes problemas foram agravados pela crescente importância das plataformas em linha na intermediação de transações entre consumidores e empresas. As empresas estão cada vez mais dependentes das plataformas em linha, e os fortes efeitos de rede baseados em dados, juntamente com um fator de significativo medo, causam um desequilíbrio no poder de negociação entre os comerciantes e as plataformas.

O que se espera alcançar com esta iniciativa?

Os objetivos específicos da política assentam em três pontos principais. Em primeiro lugar, a proposta visa garantir um tratamento justo, transparente e previsível dos utilizadores empresariais por parte das plataformas em linha. Em segundo lugar, a proposta visa oferecer aos utilizadores empresariais mais possibilidades de recurso eficazes, caso estes se deparem com problemas. Em terceiro lugar, a iniciativa visa criar um contexto regulamentar previsível e favorável à inovação para as plataformas em linha a nível da UE.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE?

As plataformas em linha como a Booking.com, o Facebook, o eBay, ou a Amazon (e muitas outras) ligam milhões de consumidores e comerciantes em todo o território da UE, independentemente dos respetivos locais de estabelecimento. Os problemas subjacentes à avaliação de impacto possuem um aspeto profundamente transnacional. Mesmo nos casos em que as plataformas em linha começam num mercado nacional, expandem-se rapidamente além do seu mercado original e, de facto, muitas plataformas em linha operam além-fronteiras.

A ação dos Estados-Membros não pode, por si, só captar as características transnacionais intrínsecas do problema. O valor acrescentado da UE decorre da necessidade de regras uniformes que enquadrem a relação existente entre os comerciantes e as plataformas para o bom funcionamento do Mercado Único Digital.

A presente iniciativa visa evitar danos diretos imediatos às empresas, e também proteger o potencial do Mercado Único para as plataformas em linha a médio/longo prazo, reforçando a confiança do utilizador empresarial e permitindo respostas políticas bem informadas, ao nível adequado. Trata-se, portanto, de proteger os interesses de todos os intervenientes no ecossistema de plataformas em linha.

B. Soluções

Quais foram as opções legislativas e não legislativas ponderadas? Há ou não uma opção preferida? Porquê?

A avaliação de impacto ponderou uma série de opções políticas, que vão desde abordagens de carácter puramente não legislativo e autorregulatório a regras obrigatórias de carácter vinculativo que visam alcançar os objetivos da política.

As opções políticas puramente não legislativas analisadas focavam-se em solicitar às empresas que desenvolvessem medidas voluntárias para dar resposta às práticas comerciais mais problemáticas e em estabelecer um compromisso com a indústria para melhorar o acesso a vias de recurso para utilizadores empresariais, através da autorregulação. Uma estratégia de acompanhamento independente assentaria igualmente em compromissos setoriais para reportar a eficácia e a evolução dos problemas. Esta opção foi rejeitada, uma vez que dificilmente satisfaria os objetivos políticos na totalidade.

Entre as opções políticas legislativas analisadas, encontravam-se soluções de correção (que combinam elementos legislativos com elementos não legislativos), assim como regras de carácter obrigatório totalmente vinculativas, sem quaisquer elementos de carácter voluntário. Uma solução totalmente vinculativa definiria regras exaustivas de carácter obrigatório, proibindo as práticas comerciais em questão, combinadas com um mecanismo de resolução de litígios obrigatório a nível da UE e uma obrigação das plataformas de apresentarem relatórios a uma agência reguladora de pleno direito (como proposto por vários Estados-Membros). Esta foi rejeitada por ser desproporcionada.

A opção preferida é uma solução de correção de questões identificadas nas plataformas em linha e nas pesquisas genéricas em linha. Relativamente às plataformas em linha, a parte regulatória combina um conjunto de obrigações de transparência juridicamente vinculativas relativas às plataformas, uma obrigação relativa ao estabelecimento de mecanismos de recurso internos, assim como disposições que permitem a apresentação de recursos coletivos por parte de associações que representem empresas. Esta solução seria combinada com um convite não vinculativo apresentado à indústria, para que esta crie um organismo de mediação independente para tratamento de reclamações. Por último, um observatório da UE para problemas emergentes, organizado em torno de um grupo de peritos da UE, será igualmente criado para acompanhar as tendências emergentes e a evolução dos problemas. No que diz respeito aos motores de pesquisa em linha, a opção preferida visa responder à dependência induzida por práticas de classificação potencialmente prejudiciais. As medidas previstas encontram-se limitadas ao âmbito da obrigação de transparência (limitado unicamente à questão da classificação) e à legitimidade das organizações representativas de empresas de agirem em nome dos seus membros.

Quem apoia cada uma das opções?

De um modo geral, os utilizadores empresariais das plataformas em linha apoiam normas vinculativas mais abrangentes para a economia das plataformas, de forma a aumentar a sua influência sobre as relações intermediadas através dessas plataformas. Aqui se incluem regras sobre a remoção de empresas da lista e a transparência das práticas discriminatórias ou de classificação de aplicações, assim como as regras relativas ao acesso a dados em mercados de comércio eletrónico.

Em geral, as plataformas em linha apoiam medidas de autorregulação, opondo-se a regras de carácter vinculativo, uma vez que estas podem ser demasiado dispendiosas para os seus modelos de negócios e desproporcionais em relação aos problemas em questão. Os peritos das administrações dos Estados-Membros responsáveis pelo Mercado Único Digital, bem como pelo comércio eletrónico, expressaram, em princípio, o seu apoio a uma abordagem de correção orientada para os problemas.

No que diz respeito à transparência em torno das classificações e da utilização de dados, as plataformas aceitariam uma divulgação de alto-nível, mas alertam para os «jogos» e para a manipulação de algoritmos em caso de demasiada transparência. Os motores de pesquisa genéricos já fornecem orientações pormenorizadas relativamente a como otimizar a classificação, mas alertam para a ineficácia de divulgar os algoritmos, sobretudo devido às muitas e frequentes alterações dos algoritmos de pesquisa, bem como aos riscos

associados à manipulação dos resultados da pesquisa.

C. Impactos da opção preferida

Quais as vantagens da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

Prevê-se que a opção preferida permita sobretudo gerar efeitos económicos diretos para os comerciantes da UE, decorrentes de vendas adicionais no âmbito da economia das plataformas digitais, que também beneficiariam as plataformas em linha. Espera-se que esta proposta seja capaz de reverter os efeitos negativos para a economia das plataformas em linha resultantes da falta de confiança por parte dos utilizadores empresariais. Espera-se que a reversão deste efeito alcance entre 810 milhões de EUR e 4 050 milhões de EUR.

Além disso, o volume de negócios é diretamente afetado pela sua visibilidade nos motores de pesquisa genéricos em linha. Uma obrigação de transparência relativa à classificação nas pesquisas genéricas permitiria, portanto, uma maior previsibilidade para os utilizadores empresariais.

Ao mesmo tempo, esta obrigação ajudaria as empresas a desenvolverem estratégias de otimização de pesquisas mais informadas, com um melhor entendimento, o que poderia levar as empresas a acederem a novos mercados e a adotarem as oportunidades de inovação oferecidas pelo mundo digital, reforçando assim de igual modo a sua competitividade. Isto seria particularmente benéfico para as PME e para as empresas sem presença na Internet, ou em fase de aparição. Um melhor entendimento das políticas de classificação também ajudaria os utilizadores empresariais a aproveitar as oportunidades de inovação oferecidas pelo mundo digital.

A opção preferida poderá também surtir um efeito que favorece a concorrência entre os motores de pesquisa e os sítios de comparação mediante uma transparência melhorada, visto que as políticas de classificação podem oferecer um âmbito de diferenciação mais abrangente para as empresas em fase inicial, os novos operadores e os intervenientes já existentes. A concorrência em matéria de qualidade dos produtos e serviços entre utilizadores empresariais dependentes de motores de pesquisa para as suas estratégias de comercialização poderia também aumentar devido a uma maior compreensão das políticas de classificação, na medida em que a conceção dos sítios desses utilizadores empresariais carece atualmente da visibilidade desejada. Não se exclui o facto de a opção preferida contribuir igualmente para um resultado mais imparcial para os consumidores, sob a forma de resultados de maior relevância, que são identificados mais facilmente. Uma obrigação de transparência estabelecida na legislação da UE reforçaria a capacidade de as empresas usarem esta disposição em processos judiciais. Por último, seria igualmente um complemento útil aos instrumentos de execução ao abrigo do direito da concorrência, uma vez que tal permitiria uma maior perceção de eventuais comportamentos discriminatórios. A confiança suplementar nos motores de pesquisa, resultante da iniciativa, poderia compensar os custos limitados.

É possível que ocorram benefícios sociais diretos, em particular para empresários em nome individual ou microempresas que operem através das plataformas digitais, resultantes de uma maior previsibilidade e transparência em linha. Isto inclui os utilizadores profissionais de plataformas de economia colaborativa (apesar de os limites entre o uso profissional e o uso para fins pessoais serem estabelecidos a nível nacional, na UE), mas não é possível quantificar a natureza exata e a dimensão desses benefícios.

A opção preferida poderá vir a aumentar as oportunidades de emprego ou manter as existentes.

Não são esperados benefícios ambientais diretos resultantes da medida.

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

Os principais custos da opção preferida referem-se à obrigação de as plataformas em linha implementarem um mecanismo de recurso interno para utilizadores empresariais, assim como a custos de conformidade jurídica únicos associados à implementação das obrigações de transparência, a qual, na prática, significa uma adaptação dos termos e condições das plataformas. Estes custos variam consideravelmente segundo a dimensão, a complexidade e o número de transações intermediadas, mas podem ascender a um ETC (funcionário equivalente a tempo completo) para plataformas mais pequenas, e atingir valores de ~0,03 % do volume de negócios para as grandes plataformas, com base nos dados da indústria. Não se esperam custos adicionais para os comerciantes da UE que façam negócio através de plataformas. Espera-se que os custos de

conformidade para os motores de pesquisa genéricos em linha sejam bastante limitados, tanto para os motores de pesquisa de maior dimensão [que forneçam orientações de SEO (otimização para motores de pesquisa), que podem ser reutilizadas com utilidade para utilizadores empresariais, ou, em alguns casos, servir de inspiração para formas de fornecimento de transparência significativa], como para as plataformas de pequena dimensão (uma vez que seriam igualmente capazes de aproveitar as melhores práticas existentes).

A opção preferida não tem impactos negativos diretos no domínio social ou ambiental.

Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?

As empresas de todas as dimensões que utilizem as plataformas em linha para fins comerciais serão as principais beneficiárias da opção preferida. Os benefícios relativos específicos serão mais fortes para as partes mais vulneráveis, como as microempresas, cujo poder de negociação na economia das plataformas em linha é particularmente limitado.

No que diz respeito às empresas que fornecem as plataformas, a opção preferida isentaria as pequenas empresas (<50 funcionários) da obrigação relativa ao estabelecimento de um mecanismo de recurso interno, de modo a evitar encargos durante a fase de crescimento das empresas da UE dedicadas ao fornecimento de plataformas. Quanto à possibilidade de definir um limite de isenção adicional aplicável a empresas e relativo à totalidade do regulamento, a análise dos prós e contras não permite chegar a uma conclusão quanto à necessidade de adicionar uma isenção horizontal à isenção relativa ao mecanismo interno.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

Não.

Haverá outros impactos significativos?

Os impactos mais marcantes são os benefícios indiretos potencialmente significativos para os consumidores, como resultado de uma maior escolha e de uma maior confiança, à medida que mais pequenos comerciantes vão entrando na economia das plataformas, bem como de uma maior transparência, por exemplo, em áreas como a divulgação dos critérios gerais que determinam os mecanismos de classificação. Podem esperar-se benefícios indiretos adicionais no domínio da inovação, na sequência do aumento do volume de negócios e de uma maior previsibilidade, mas também da transparência das modalidades de políticas de acesso aos dados. Foram avaliados outros potenciais impactos significativos em áreas como os direitos fundamentais e os impactos em plataformas fora da UE, não tendo sido considerados significativos.

D. Acompanhamento

Quando será reexaminada a legislação proposta?

A legislação proposta deverá ser reexaminada três anos após a sua entrada em vigor e deve ser acompanhada por um observatório da UE dedicado, que irá captar e analisar as tendências emergentes na economia digital, e prestar informações necessárias para o reexame da legislação. Trata-se de um elemento essencial da legislação, que visa garantir uma abordagem adaptativa, adequada e preparada para o futuro, especificamente adaptada à natureza dinâmica da área.