

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer do Comité Económico e Social sobre «Os efeitos do comércio electrónico sobre o mercado único (OMU)»

(2001/C 123/01)

Em 2 de Março de 2000, o Comité Económico e Social decidiu, nos termos do n.º 3 do artigo 23.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «Os efeitos do comércio electrónico sobre o mercado único» (Observatório do Mercado Único).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 10 de Janeiro de 2001, sendo relator H. Glatz.

Na 378.^a reunião plenária de 24 e 25 de Janeiro de 2001 (sessão de 24 de Janeiro), o Comité Económico e Social adoptou por 79 votos a favor e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Síntese e conclusões

- Actualmente, o comércio electrónico ainda desempenha um papel secundário no movimento comercial global. Isto, em particular, no caso do comércio entre empresas e consumidores, sendo o seu papel já mais significativo no comércio interempresas.
 - Contudo, as taxas de crescimento do comércio electrónico são, de momento, enormes.
 - Nota-se uma retracção dos consumidores em aproveitar as oportunidades do comércio electrónico. Na origem desta retracção estão possibilidades ou capacidades de acesso deficientes e falta de confiança, especialmente em matéria de protecção da vida privada e de segurança dos pagamentos.
 - Um obstáculo adicional é a frequente ausência ou discrepância de quadros regulamentares para os prestadores, assim como a situação juridicamente fragmentada que é, nalguns domínios, a sua — o que se deve, sobretudo, à convergência de desenvolvimento das telecomunicações e dos meios de comunicação e respectivas infra-estruturas. Não se pode, pois, dizer que exista um enquadramento coerente.
- Estas novas tendências carecem também de maior atenção em sede de política de concorrência.
- 1.1. Por estas razões, é necessário um conjunto de medidas que estabeleça um quadro legal para um mercado interno do comércio electrónico operante. Isto, tendo bem presente que o enquadramento se há-de estabelecer também — e sobretudo — ao nível global.
 - 1.2. Se tal não acontecer, a Europa estará a renunciar a oportunidades de desenvolvimento económico e social e não conseguirá reduzir o atraso que a separa dos EUA neste domínio.
 - 1.3. Em consequência, o Comité reclama e recomenda, em síntese, o seguinte:
- Apoio a um diálogo construtivo entre consumidores e produtores e, sendo o caso, o comércio. As associações de defesa dos consumidores devem ter sistematicamente uma palavra a dizer, para se criar um clima de confiança.

- Promoção de estratégias complementares e de incentivo aos novos meios tecnológicos, com o objectivo de proporcionar acesso ao maior número de pessoas possível. Há que contemplar aqui especialmente as dificuldades das camadas menos favorecidas da população — mas também, por exemplo, das faixas etárias mais idosas.
- Estabelecimento de um enquadramento legal, a nível europeu e mundial, visando um acesso transparente e comportável ao comércio electrónico, que ofereça aos consumidores segurança e garantias. As medidas de reorganização do sector das telecomunicações (pacote de directivas de 12 de Julho de 2000⁽¹⁾) iniciadas pela Comissão constituem iniciativa importante nesta matéria.
- Criação de um quadro jurídico para os domínios que não foram incluídos na directiva sobre o comércio electrónico. Designadamente, um enquadramento para processos alternativos de resolução de litígios, aspectos de *marketing* desleal, alargamento do âmbito de aplicação da directiva sobre os contratos celebrados à distância, elaboração de uma directiva relativa à comercialização de serviços financeiros à distância, critérios para iniciativas de auto-regulação.
- O Comité está convencido de que às PME virá a caber um protagonismo importante no comércio electrónico, impondo-se dar-lhes condições para poderem aproveitar efectivamente as oportunidades.
- Na iminência de disputas judiciais, que os fornecedores ofereçam aos consumidores possibilidades de chegar a soluções. Outro factor importante para o consumidor é poder fazer valer os seus direitos no seu local de residência.
- No intuito de instigar procedimentos de resolução extrajudicial de litígios e impulsionar selos de qualidade e, ainda, para evitar que haja obstrução ao mercado interno, cumpre desenvolver e aplicar normas e princípios equiparáveis.
- Com o comércio electrónico, a política de concorrência vê-se confrontada com novas tarefas. Há que vigiar com atenção as novas evoluções, sobretudo concentrações de empresas, portais, a infra-estrutura das redes.
- Desenvolvimento de meios de pagamento seguros e redução do custo das transferências transfronteiriças.
- Redução dos obstáculos fiscais e das distorções existentes. Suprimir a actual desvantagem concorrencial das empresas comunitárias em relação a empresas de países terceiros.

- A Comunidade tem de atribuir prioridade absoluta à protecção de dados. A Comissão deve animar os Estados-Membros a mobilizarem-se para fazer aplicar a protecção de dados. É necessária uma adaptação do direito da protecção de dados à nova realidade tecnológica e económica, de modo a assegurar essa protecção em todas as formas modernas de comunicação.

2. Importância do comércio electrónico

A Internet, base tecnológica do comércio electrónico, caracteriza-se por um desenvolvimento extremamente impetuoso. No entanto, a importância da Internet difere muito de região para região. Assim, os países da OCDE e, em particular, os Estados Unidos dominam tanto no que respeita ao número de servidores como ao de utilizadores.

2.1. A Comissão Europeia⁽²⁾ parte do pressuposto de que o comércio electrónico na Europa irá crescer de 17 mil milhões de dólares, no final de 1999, para cerca de 360 mil milhões em 2003.

2.2. O comércio electrónico interempresas (Business to Business; B2B) é o segmento mais significativo. Segundo estimativas consensuais, representa uma percentagem de entre 70 % e 90 % do comércio electrónico total.

2.3. Porém, ao comércio electrónico entre empresas e consumidores (Business to Consumer; B2C) ainda só corresponde, globalmente, uma percentagem pequena do movimento comercial. Actualmente, na Europa, regista-se, para o comércio electrónico, uma quota de menos de 1 % do total de transacções com o consumidor final — menor, portanto, do que a das vendas por correspondência tradicionais. Para 2001/2002, estima-se em 5 % a percentagem do comércio electrónico no volume de negócios global do comércio na OCDE-7, estimando-se em 15 % o valor correspondente para os anos 2002/2005.

2.4. Constata-se, porém, que, actualmente, o comércio electrónico, em alguns sectores, nomeadamente nos serviços financeiros ou no *software*, já tem uma importância bem maior do que na média dos sectores. É sinal da importância que o comércio electrónico poderá vir a assumir, sobretudo no caso dos produtos incorpóreos.

2.5. Por e-comércio entende-se essencialmente a comercialização via, sobretudo, Internet, de serviços e mercadorias digitais, mas também não digitais. Outras, novas formas de comercialização estão, porém, prestes a entrar no mercado, como, por exemplo, a TV interactiva (t-comércio) e o «comércio móvel» (m-comércio). Este último, principalmente, ganhará importância com a introdução da tecnologia UMTS (Sistema Universal de Telecomunicações Móveis).

⁽¹⁾ COM(2000) 384, COM(2000) 385, COM(2000) 386, COM(2000) 392, COM(2000) 393, COM(2000) 394, COM(2000) 407.

⁽²⁾ Comunicação da Comissão «Estratégias de criação de empregos na sociedade de informação», (COM(2000) 48 final).

2.6. A Europa segue com dificuldade os EUA não só no que se refere à utilização da Internet, mas também na importância do comércio electrónico. Os motivos são variados: uma língua única, uma moeda única, tarifas telefónicas mais baixas, mais capital de risco. No entanto, a Europa segue na dianteira nas comunicações móveis, devendo este avanço aumentar com o UMTS. Do mesmo modo, a introdução do euro também fará com que o comércio electrónico ganhe maior relevo na Europa — mesmo para os países europeus que não participam no euro.

3. Importância do comércio electrónico para o mercado único e respectivos intervenientes (empresas, consumidores e trabalhadores)

3.1. Mercado único

3.1.1. O comércio electrónico vai influenciar o mercado único de variadas formas. A compra de mercadorias e de serviços fora das fronteiras nacionais intensificar-se-á. Abrem-se também novos mercados. Os consumidores têm mais escolha. O comércio electrónico vai fazer ganhar mais importância ao mercado único. O comércio electrónico pode também oferecer oportunidades de desenvolvimento às zonas rurais. A estrutura dos mercados muda.

Prevê-se, em particular, que o comércio electrónico de serviços financeiros adquira uma importância consideravelmente maior. Contudo, os bancos vão também ter de enfrentar de forma crescente a concorrência de entidades não bancárias que oferecem serviços financeiros.

3.1.2. O reconhecimento mútuo, tido como um dos mais importantes instrumentos para assegurar a livre circulação de mercadorias no mercado interno, ganhará ainda maior importância com o comércio electrónico.

3.1.3. A comercialização de produtos corpóreos só ganhará, entretanto, maior expressão depois de se encontrar solução satisfatória para as questões logísticas. Acontece que o crescimento do comércio electrónico de produtos corpóreos implicará também um aumento dos fluxos de tráfego. É de momento difícil de dizer se a passagem da remessa física de determinados produtos (por exemplo fonogramas) ao seu fornecimento «em linha» compensará essas incidências nos fluxos de tráfego. Convida-se a Comissão a estudar o assunto. O Comité chama a atenção para este problema e para a necessidade de lhe encontrar soluções em sede de política de transportes.

3.1.4. Uma parte determinada do comércio intermediário vai perder importância. Os produtores e os prestadores de serviços vão passar a vender directamente ao consumidor. Por outro lado, a intrincada oferta na rede tornará, ela própria, necessários intermediários. Novas formas e sectores se desenvolverão, especialmente no domínio da logística, do financiamento e dos serviços de informação. Mais será necessário que as formas de comercialização sigam mais de perto as necessidades e estilos de vida — até certo ponto, muito mudados — dos consumidores.

3.2. Empresas

Para as empresas, utilizar a Internet significa explorar novas áreas de negócio, desenvolver novos produtos e serviços e novas formas de comercialização.

3.2.1. A Internet facilita também o *marketing*, em especial o *marketing* direccionado, permitindo reduzir os custos de publicidade e de transacção.

3.2.2. A Internet permite esperar, de modo geral, reduções de custos, o que, em mercados operantes, pode, em última análise, ter tradução em preços mais baixos e, assim, em efeitos de bem-estar. As causas avançadas para estas reduções de custos são:

- Supressão dos intermediários tradicionais («desintermediação»);
- Custos de comunicação mais baixos (telefone, computadores, etc.);
- Menores infra-estruturas físicas (lojas, etc.);
- Transferência de custos para o cliente (o cliente obtém informação sozinho);
- Baixos custos de distribuição de bens digitais.

3.2.3. Por outro lado, convém, porém, não subestimar custos novos e adicionais — sobretudo no que respeita às relações públicas.

3.2.4. É de presumir que as novas possibilidades da electrónica tenham maiores incidências no comércio entre empresas do que no comércio com o consumidor final. É o que ressalta, aliás, dos respectivos volumes de negócios. Grande parte do volume do comércio electrónico realiza-se entre empresas, ganhando a sua utilização cada vez mais terreno nos domínios da adjudicação de subempreitadas e da compra de componentes e materiais.

3.2.5. Para as PME, é vital que possam servir-se destas formas de negócio — ora, muitas delas ainda não estão em condições de esgotar todas as possibilidades que se abrem. É exactamente no caso das PME que mais necessidade há de elas poderem encontrar uma oferta de aconselhamento que lhes permita aproveitar as oportunidades e ganhar esse tipo de contratos ou reconverter-se a novos métodos de negócio conformes com as exigências dos grandes empreiteiros e de outras grandes empresas.

3.2.6. Devido às características específicas e à estrutura da Internet, as PME podem deparar-se com uma situação em que os custos adicionais de relações públicas ultrapassem os benefícios retirados das oportunidades tecnológicas oferecidas. Assinale-se que as «barreiras adaptativas» são maiores no comércio com os consumidores do que no comércio interempresas (B2B). É-o também, por conseguinte, o risco.

3.2.7. Contudo, com a Internet, as pequenas e médias empresas podem dispor de melhor acesso aos mercados, graças aos custos de comunicação serem, por princípio, mais baixos. As possibilidades tecnológicas podem também ajudar os fornecedores a obter mais facilmente informações sobre os clientes e respectivos hábitos de compra. Assim, os clientes podem ser visados com publicidade mais directa e precisa, sem as habituais perdas por dispersão.

3.2.8. A Internet é, por isso, frequentemente considerada como uma oportunidade, também, e sobretudo, para as PME. O comércio electrónico vai também fazer com que as empresas se tenham de preocupar mais com as qualificações específicas dos trabalhadores neste domínio. Para serem bem sucedidas no negócio electrónico, as PME terão, pois, aí um desafio, que reclamará, sobretudo, mudanças em matéria de logística e de desenvolvimento dos recursos humanos. Formas de cooperação e plataformas poderão reduzir o risco.

3.3. Impacto nos consumidores

No quadro da globalização da economia, o comércio electrónico oferece aos consumidores a extraordinária possibilidade — até hoje impensável — de fazerem uma escolha directa em todos os mercados e de aproveitarem os preços mais favoráveis ou adquirirem produtos que, caso contrário, não estariam disponíveis nos mercados nacionais.

3.3.1. Os mercados de consumo caracterizam-se em geral, e em particular na Internet, pela assimetria da informação. Para o consumidor, é normalmente muito dispendioso obter informação sobre todos os fornecedores potenciais. Por conseguinte, a confiança é um factor muito importante nestes mercados. Assim, é plausível que se avolume no futuro o papel de certos intermediários, no papel de consultores ou pesquisadores.

3.3.2. No entanto, custos mais baixos só podem traduzir-se em preços mais favoráveis para o consumidor final se a concorrência funcionar. Ora, estudos empíricos atestam que a

Internet não é fundamentalmente mais competitiva do que outros sectores. Motivo para tal é a elevada concentração dos mercados (popularidade). Assim, a transparência do mercado é teoricamente grande, mas, na prática, reduzida. Ressalta, assim, a necessidade de um enquadramento — especialmente nos planos da política de concorrência e legislativo — que permita ao consumidor aproveitar efectivamente as vantagens potenciais.

3.3.3. O Comité é de opinião de que as empresas, os governos e a Comunidade Europeia deviam reflectir em novas formas de incentivo que apoiassem a simplificação dos sistemas e fomentassem traduções automatizadas, promovessem a divulgação nas camadas da população menos favorecidas e transformassem a Internet num instrumento que servisse não só ao consumo, mas também, e cada vez mais, à educação e à informação e fosse útil a todos.

3.3.4. A Internet não é usada apenas como instrumento de comércio electrónico, mas também, e cada vez mais, de formação e informação. Oferece oportunidades de emprego e contribui para satisfazer o desejo de aperfeiçoamento do saber. O Comité sublinha que a política educacional tem de reagir a estas mudanças da procura, tanto na educação escolar como na formação de adultos e, também, de resto, em outros campos, como o dos meios de comunicação de massas. É necessário investimento, tanto em *software* como em *hardware* e na edificação de redes. Igualmente necessária é a formação de professores. A formação neste campo será uma condição fundamental da competitividade futura da Europa.

3.4. Trabalhadores

3.4.1. Os cidadãos da UE também na sua qualidade de trabalhadores irão sentir cada vez mais o impacto do comércio electrónico. Os reajustamentos estruturais que são de esperar com o prognóstico de expansão do comércio electrónico determinarão novas exigências, em matéria de qualificações, no mercado de trabalho. Os reajustamentos estruturais que são de esperar terão de ser acompanhados por iniciativas correspondentes de formação contínua e de requalificação e por outras medidas. De modo algum estará apenas em causa a mão-de-obra altamente qualificada. A formação profissional e a formação contínua terão, portanto, que contemplar igualmente estes trabalhadores.

3.4.2. O Comité faz notar que a política de educação, tanto ao nível da escolaridade geral como ao nível da formação contínua na idade adulta, tem de reagir a estas mudanças de exigências. A feição que se der à política de educação no presente será um dos factores, e não o menor, da competitividade da Europa no futuro.

3.4.3. O aparecimento de estruturas empresariais, em certos aspectos, virtuais vai encorajar novas formas de relações laborais. A maior expressão que o teletrabalho adquirirá terá no crescimento do comércio electrónico um dos seus factores. Espera-se dos parceiros sociais que examinem as consequências destas evoluções tanto para os trabalhadores como para os empregadores. Há que seguir com particular cuidado a observância das disposições de protecção do âmbito do direito do trabalho e a segurança e saúde no local de trabalho. Terá de ficar assegurado o acesso dos sindicatos às empresas e a representação do pessoal por delegados.

3.4.4. O comércio electrónico deverá proporcionar novas oportunidades aos trabalhadores. A passagem de estruturas hierárquicas a redes de pequenas unidades relativamente autónomas, trabalhando em projectos individuais, multiplica as possibilidades de participação nas decisões. Há que pôr em evidência e promover as oportunidades para os trabalhadores.

3.4.5. No seu parecer referente ao Livro Branco sobre o comércio, o Comité manifestou-se sobre aspectos ligados à formação profissional e à formação contínua. Os resultados aplicam-se também, em certa medida, às questões do comércio electrónico.

3.4.6. A expansão do comércio electrónico implica também um aumento da mobilidade da mão-de-obra. Actividades que, até ao presente, estavam sediadas no centro administrativo da empresa, são transplantadas para locais onde a mão-de-obra é mais barata e os padrões sociais mais baixos. Para atenuar a crescente pressão sobre os trabalhadores da Europa, há necessidade, pelo menos ao nível comunitário, de nova regulamentação social, a acordar entre os parceiros sociais, ou mesmo, mais além, de garantir, em todos os sectores, a observância de normas laborais nos termos e para os efeitos da Convenção OIT.

3.4.7. O Comité considera que, ao elaborar um enquadramento para o comércio electrónico, é importante estabelecer um equilíbrio entre os interesses dos fornecedores, dos consumidores e dos trabalhadores. A implicação dos três grupos é indispensável em todos os aspectos do comércio electrónico. São também extremamente necessárias iniciativas conjuntas dos parceiros sociais para ajudar a lidar com a mutação estrutural. O Comité considera ainda que a Comissão deveria realizar um estudo sobre os impactos (físicos, psíquicos, económicos) do comércio electrónico sobre os trabalhadores.

4. **Obstáculos à realização do mercado interno no comércio electrónico e soluções**

4.1. *Necessidade de um enquadramento jurídico e regulamentar claro*

O comércio electrónico só poderá esgotar o seu potencial se existir um quadro estrutural transparente, previsível e fidedigno

para empresas e consumidores. A Directiva sobre o Comércio Electrónico (2000/31/CE) criou um enquadramento legal para os fornecedores de bens e serviços que lhes permite negociar com clientes de outros Estados-Membros sem necessidade de aplicar a legislação de cada um desses Estados. Constam na directiva, no entanto, derrogações para diferentes sectores. Há, pois, o risco de, no sector de retalho, o comércio electrónico, em vez de promover o mercado interno, manter as características de fragmentação da UE em 15 mercados nacionais, obstruindo, desse modo, a realização do potencial desse mesmo comércio electrónico na Europa. Por muita compreensão que se tenha para com a situação dos fornecedores e por importante que seja superar a fragmentação, o Comité considera necessário agir com grande sentido da responsabilidade enquanto não houver harmonização a um nível elevado.

4.1.1. Em muitos casos, os fornecedores precisam de ter segurança quanto à identidade da outra parte contratante. Mais geralmente, é essencial para o comércio electrónico que seja assegurada a integridade dos dados transmitidos. A assinatura electrónica torna-o possível. O respectivo quadro legal foi criado por uma Directiva relativa a um quadro legal comunitário para as assinaturas electrónicas (1999/93/CE). Na prática, porém, não se deu, até ao presente, qualquer uso à assinatura electrónica.

4.1.2. Esta directiva sobre o comércio electrónico suprime muitos dos obstáculos ao comércio electrónico para os fornecedores de bens e serviços. Se está ainda por criar um quadro coerente, é também por via das inconsistências que resultam da convergência das tecnologias das telecomunicações entre si e com os meios de comunicação. Um novo quadro regulamentar para a infra-estrutura de comunicação e serviços conexos deveria, em particular, visar promover e garantir a longo prazo um mercado aberto e competitivo de serviços de comunicação.

4.1.2.1. O Livro Verde sobre Convergência da Comissão (COM 97/623) marcou o início deste debate. Na Análise das Comunicações — 1999 (COM 99/539), a Comissão propõe regulamentar a infra-estrutura de comunicação horizontalmente. O Comité Económico e Social apoiou, no seu parecer, estas iniciativas, sendo sua opinião ter de se acelerar o seu desenvolvimento, por forma a proporcionar a empresários e consumidores um quadro seguro e fiável. O pacote de reforma das telecomunicações apresentado pela Comissão em Julho de 2000 exemplifica esta perspectiva. Da convergência entre telecomunicações, meios de comunicação e tecnologia da informação deduz-se a necessidade de um enquadramento jurídico unitário para todas as redes e serviços de transmissão. Apraz ao Comité que, com o novo enquadramento jurídico, se procure obter previsibilidade e melhorar a coerência com as disposições legislativas gerais da UE em matéria de concorrência e protecção do consumidor.

4.1.3. Conseguiu-se, no passado, dar ao sector das telecomunicações um enquadramento em matéria de política de concorrência. É chegado agora o momento de outros sectores enveredarem pelo mesmo caminho.

4.1.4. A economia digital caracteriza-se por elevados investimentos de arranque (custos fixos elevados). Estes investimentos são frequentemente feitos em propriedade intelectual. Os custos de distribuição são, em contrapartida, muito vantajosos. Assim, é compreensível que, do ponto de vista dos produtores, se dedique muita atenção à protecção da propriedade intelectual, ao direito de autor. Neste contexto, o Comité Económico e Social, faz notar, porém, não se poderem descuidar interesses e desejos legítimos dos consumidores, como, por exemplo, a possibilidade de efectuar gravações para uso privado (por exemplo, gravação de emissões televisivas para visionamento posterior). O Conselho adoptou a posição comum sobre direito de autor.

4.2. *Confiança no comércio electrónico*

Os consumidores hesitam com frequência em usar a Internet para comprar produtos ou serviços, porque há falta de transparência quanto às características do produto, a eventuais custos adicionais e quanto à aplicação de disposições legais e à jurisdição competente. Os consumidores não têm a certeza se os produtos que tencionam comprar são isentos de defeito, serão enviados a tempo e se o reembolso, na eventualidade de problemas (sobretudo por defeito ou não satisfação do cliente), será efectuado com rapidez, eficiência e correcção. Acresce ainda que muitos dos sistemas técnicos não estão feitos para ajudar os utilizadores.

4.2.1. Preocupam os consumidores, ainda, a fraude, a falta de segurança, sobretudo do pagamento, e a falta de protecção dos dados pessoais.

4.2.2. Quem quer fazer compras em linha depara-se com situações de compra que desconhece quer no comércio retalhista fixo quer na compra por correspondência. Ao comprar no comércio convencional ou ao encomendar por catálogo, o consumidor sabe, regra geral, com quem está a negociar. Na Internet, contudo, encontram-se *homepages* sem quaisquer indicações sobre a empresa, etc. Em caso de reclamação de mercadorias ou serviços encomendados é, portanto, com frequência, difícil localizar o fornecedor, devolver-lhe os produtos ou comunicar ao tribunal uma morada para notificação em caso de apresentação de queixa.

4.2.3. Também é frequente a falta de confiança dos consumidores ter na sua base um conhecimento deficiente da situação. À Comunidade, aos Estados-Membros, às empresas e às associações de consumidores compete pôr a informação necessária à disposição dos consumidores, dando-lhes condições para decidir em consciência.

4.2.4. Se se pretende desenvolver o comércio electrónico, os procedimentos e as transacções têm de ser simples e seguros, e os consumidores capazes de resolver dificuldades e litígios de forma célere, pouco onerosa e eficaz.

4.2.5. A UE reconheceu necessário criar um quadro seguro para franquear aos clientes as inúmeras possibilidades do comércio electrónico. Nele teriam cabimento disposições em matéria de: informações mínimas sobre os fornecedores de bens e serviços, os preços, despesas de envio, impostos, direitos de rescisão, identificação de publicidade.

4.2.6. Para além de uma multiplicidade de medidas de reforço da confiança tributárias da criação de enquadramentos jurídicos, as regras mais importantes constam, sobretudo, da Directiva 97/7/CE, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos negociados à distância, já em aplicação, e da Directiva 2000/31/CE, sobre o comércio electrónico.

4.2.7. A rede de medidas de protecção está, porém, incompleta. Assim, muitos sectores de serviços importantes continuam excluídos de disposições essenciais da directiva sobre contratos negociados à distância (por exemplo, serviços ligados ao lazer, como as viagens). Há que notar, em particular, que não existe enquadramento jurídico adequado para negociar serviços financeiros à distância.

4.2.8. No seu parecer (CES 458/1999) sobre a proposta de directiva relativa à comercialização à distância dos serviços financeiros (COM(1998) 468 final), o Comité Económico e Social fez notar que «o carácter específico e a natureza imaterial dos serviços financeiros e a sua reconhecida complexidade e importância para os consumidores, justificam não só a proposta de disposições particulares, que não sejam o mero decalque das disposições gerais relativas às vendas à distância, mas também a adopção de um elevado nível de protecção para os consumidores nos domínios que se pretendem harmonizar.».

4.2.9. A aplicação universal do princípio do país de origem, nos termos em que consta da directiva sobre o comércio electrónico, pode confrontar os consumidores com práticas de publicidade ou com determinados produtos (por exemplo medicamentos) a que até então não tivessem estado expostos. Daí podem surgir eventuais inseguranças. Por isso, a perspectiva, para tais sectores, deve ser a de procurar normas harmonizadas de elevado nível.

4.2.10. O Comité convida, portanto, a:

— Tornar as disposições mais importantes da directiva sobre comercialização à distância extensivas a outros serviços e elaborar o mais rapidamente possível regras adequadas para os serviços mencionados.

- Acelerar o processo de decisão sobre a proposta de directiva referente à comercialização à distância dos serviços financeiros. O busílis está nas disputas, em Conselho de Ministros, sobre a questão da harmonização integral e das eventuais derrogações. Como referido no parecer do Comité de Abril de 1999, o prazo final para a transposição deve ser fixado em 30 de Junho de 2001.
- Da directiva sobre comercialização de serviços financeiros à distância deveriam constar requisitos mínimos sobre informações, um período adequado de reflexão, restrições a determinadas formas de comercialização e um sistema de reembolso simples e eficaz.
- É igualmente necessário dar um quadro regulamentar a domínios que ficaram excluídos da directiva sobre o comércio electrónico. Nomeadamente, a criação de um quadro para processos alternativos de resolução de litígios, aspectos de *marketing* desleal, critérios para iniciativas de auto-regulação — disposições estas que poderiam servir de base para a elaboração de «eurocódigos», por exemplo no sector do *marketing*. Deste modo, os consumidores poderiam ter maior confiança em iniciativas de auto-regulação.
- Nas transacções com consumidores, devem ser os fornecedores a suportar os riscos de extravio ou de má transmissão dos dados relativos à transacção.

4.3. *Códigos de conduta e selos de qualidade*

4.3.1. Os códigos de conduta, aos quais as empresas se refeririam, serviriam para contribuir para o reforço da confiança dos consumidores no comércio electrónico. Para evitar obstruir o mercado único, haverá, antes de mais nada, que desenvolver normas e princípios equiparáveis ao nível comunitário, com intervenção das associações de consumidores e de representantes da indústria e do comércio. São de promover, também, instituições que supervisionem a observância destes códigos.

4.3.2. Por forma a melhor orientar os consumidores sobre a qualidade e a fiabilidade de um fornecedor, a atribuição de selos de qualidade às empresas seria também um instrumento adequado. O selo de qualidade serviria para conferir ao consumidor a segurança de poder fazer compras pela Internet em condições favoráveis ao cliente.

4.3.3. Terá de ficar assegurado que os critérios sejam fixados a um nível elevado e que os fornecedores os observem realmente.

4.3.4. O Comité considera que os critérios de avaliação e a certificação devem ser elaborados com participação das organizações dos consumidores e de representantes da indústria e do comércio a nível internacional, por forma que os selos de qualidade tenham a mais ampla aceitação e difusão possível. Selos nacionais deveriam ver-se como impulsos a este

desenvolvimento. Multiplicar e diferenciar as certificações contribuiria apenas para confundir os consumidores, e não para os esclarecer, e prejudicaria o funcionamento do mercado único.

4.4. *Resolução extrajudicial de litígios e aplicação da lei*

4.4.1. Dando negócios transfronteiriços com consumidores origem a conflitos entre consumidores e fornecedores, é mais prático para ambas as partes encontrarem-se soluções antes de passar a eventuais disputas judiciais. Muita importância tem aqui uma estrutura de gestão de reclamações do lado dos fornecedores.

4.4.2. Num segundo plano, tem igualmente muita importância que a resolução de litígios em negócios transfronteiriços com consumidores seja justa e simples. Um dos factores para que os consumidores se aventurem a compras transfronteiriças são as possibilidades reais que, em caso de litígio, tenham de conseguir justiça em condições aceitáveis. As iniciativas para a resolução extrajudicial de conflitos representam um contributo importante nesta matéria.

4.4.3. O Comité sublinha, portanto, a necessidade de rápido desenvolvimento, pela Comissão e Estados-Membros, de mecanismos de resolução de litígios de consumo com eficácia além-fronteiras. O carácter voluntário da opção por tais procedimentos terá, contudo, de ficar assegurado, ou seja, que eles não resultem de acordo vinculativo anterior à celebração do contrato, e que tão-pouco fique excluída a possibilidade de ulterior recurso à justiça.

4.4.4. Os procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos deveriam ter nível qualitativo similar em todos os Estados-Membros. Tal convém ao bom funcionamento do mercado interno, além de ser condição necessária para que os consumidores recorram a eles. É preciso, portanto, desenvolver normas e princípios equiparáveis ao nível europeu. O Comité sugere igualmente assegurar estruturas apropriadas de acreditação ou de licenciamento e fiscalização, para evitar fraudes.

4.4.5. O Comité assinala manterem-se ainda em aberto, neste particular, numerosas questões (direito aplicável a procedimentos extrajudiciais, língua usada, etc.).

4.4.6. Assinale-se, contudo, que, para tais processos de resolução de conflitos poderem funcionar, o consumidor terá sempre de poder, em última instância, recorrer aos tribunais para obter justiça.

4.4.7. O acesso ao direito e a segurança do enquadramento regulamentar são pressupostos importantes para a boa aceitação do comércio electrónico pelos consumidores. O Conselho esclareceu, em Dezembro de 2000, no regulamento relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, que, no comércio electrónico transfronteiriço, os consumidores podem demandar, e serão demandados, no seu local de residência. São, contudo, necessários outros melhoramentos da execução judicial transfronteiriça (citação e notificação, execução, etc.).

4.4.8. Embora reconhecendo a necessidade de garantir um elevado nível de protecção dos consumidores, é também essencial evitar a fragmentação do mercado do comércio electrónico na UE por uma infinidade de regulamentações e restrições nacionais à concorrência e à inovação.

4.5. Concorrência

As estruturas de mercado para o comércio electrónico evoluem de forma muito dinâmica. Efeitos de «lock in» («cliente cativo») e de rede podem levar rapidamente ao aparecimento de estruturas oligopolísticas ou monopolísticas. Nisto, o factor tempo assume importância maior do que noutros sectores. Novas missões se abrem, assim, à política de concorrência. Estas novas tendências têm, portanto, de ser vigiadas com atenção.

4.5.1. Há que criar, a nível europeu, condições concorrenciais que permitam a sobrevivência dos pequenos operadores Internet, mais abertos, em geral, às necessidades dos utilizadores, propiciando um desenvolvimento equilibrado do sector.

4.5.2. Condição prévia é a existência, a todos aqueles níveis, de número suficiente de intervenientes no mercado e que estes estejam em livre concorrência entre si. Os ditos níveis abrangem tanto os prestadores de serviços Internet como também, e em particular, os fornecedores de infra-estruturas da Internet.

4.5.3. Neste aspecto, a política de concorrência comunitária terá de fazer face a novos desafios:

- Com a ajuda da Internet, os produtos e serviços são, com frequência, oferecidos via sistemas de distribuição duplos, os do mercado virtual e os do mercado tradicional. A delimitação do mercado relevante é cada vez mais difícil, carecendo de critérios de avaliação lógicos, bem como de uma cooperação estreita com as autoridades fiscalizadoras da concorrência de todos os continentes.
- Em plataformas de comércio interempresas (B2B), trocam-se informações sobre preços, matérias-primas, indicações de quantidade, etc. As autoridades fiscalizadoras da concorrência vêem-se ante a difícil tarefa de esclarecer em que medida se configurem, assim, acordos de restrição da concorrência e práticas de concertação não autorizadas.

- Devido aos efeitos de rede e à necessidade de investimentos massivos, os intervenientes no mercado têm, no negócio Internet mais do que nos mercados tradicionais, tendência para entrar em processos de concentração e criar posições de mercado dominantes. Isto é assim não só no caso dos prestadores de serviços, mas também no dos fornecedores de infra-estruturas de Internet ou dos chamados *content providers* (fornecedores de conteúdos).

- Assim, a infra-estrutura de rede da Internet, por exemplo, é actualmente dominada a nível global por umas poucas de empresas, que estão a contemplar fusões. Acresce, ainda, que estas infra-estruturas de rede estão centradas nas redes dos EUA, sendo grande parte do tráfego transeuropeu da Internet canalizado através de redes americanas. Os consumidores e empresas da Europa ficam, assim, em matéria de segurança e fiabilidade, dependentes das ligações transatlânticas.

- As autoridades fiscalizadoras da concorrência têm de garantir que o grupo de intervenientes no mercado que fixa as normas industriais para o comércio electrónico não abuse delas em benefício próprio nem adquira à custa delas uma posição de mercado dominante.

- A organização e a gestão da Internet têm nisto importância fundamental. No interesse dos consumidores e das empresas da Europa, a União Europeia tem de enfrentar a questão da influência que as autoridades europeias de fiscalização da concorrência possam ou não exercer a favor de que a organização da Internet seja concorrencialmente neutra.

4.6. Sistemas de pagamento seguros e baratos

4.6.1. Um movimento de pagamentos operante, barato e seguro é um fundamento essencial do funcionamento do mercado interno no comércio electrónico. É frequente, em alguns países, os consumidores não terem confiança no pagamento por cartão de crédito. Diga-se que a legislação comunitária tem contribuído para que esta confiança possa aumentar. A directiva sobre a comercialização à distância assegura agora que, em caso de actos fraudulentos (utilização abusiva de cartões de crédito ou de números de cartões de crédito alheios), o risco corre a cargo das empresas emissoras dos cartões de crédito.

4.6.2. Os chamados cartões pré-pagos virão, ainda, dar aos consumidores a possibilidade de pagar anonimamente. Abrem-se, assim, novos grupos de consumidores (os jovens), antes excluídos do comércio electrónico por não terem acesso a meios de pagamento (cartões de crédito).

4.6.3. Sugestões e recomendações do Comité

- Para o pagamento de pequenas quantias, ainda terão que desenvolver-se meios de pagamento apropriados.

- Os custos de transferências bancárias transfronteiriças são demasiado elevados, tendo a Comissão chamado a atenção para este aspecto num inquérito feito em Março de 2000. Os pagamentos transfronteiriços de pequenos montantes têm de passar, logo que possível, a ser mais rápidos e os encargos para os clientes finais têm de sofrer uma redução clara.
- É preciso regulamentar os «smart cards» (por exemplo, que dados podem ser armazenados).
- Embora já existam protocolos seguros no domínio dos pagamentos com cartão de crédito (SET - Secured Electronic Transaction), raramente eles são utilizados pelas empresas (em parte, devido aos elevados custos).
- Convida-se a Comissão a criar regras uniformes no que respeita ao ónus da prova em matéria de actos fraudulentos com cartões de crédito ou números de cartões de crédito e no que respeita aos critérios para reembolso de pagamentos. São ainda necessárias regras sobre tramitação de reembolso de pagamentos pelas empresas de cartões nos casos em que o contrato não tenha sido cabalmente cumprido pelo fornecedor (não entrega ou envio erróneo).

4.7. Adaptação dos sistemas fiscais

4.7.1. O comércio electrónico transfronteiriço contribui para tornar cada vez mais visíveis os obstáculos fiscais e as distorções existentes. Isto, enquanto aumenta a concorrência entre sistemas fiscais. Particularmente assim no caso do imposto sobre o valor acrescentado.

4.7.2. A Comissão acaba de apresentar uma proposta de regulamento (COM(2000) 349 final) com um novo regime de tributação do comércio electrónico indirecto.

4.7.2.1. Não se vê necessidade de regulamentar o caso em que particulares, comprando embora as mercadorias através de redes electrónicas, as recebam depois por via tradicional. Este caso não configura, para efeitos de imposto de transacções, um problema particular que não existisse sem o *e-comércio*.

4.7.2.2. Consta, sim, um novo regime das entregas em linha de produtos digitais, principalmente fornecimentos ao consumidor final. Os fornecimentos electrónicos são tratados como prestação de serviços. Ocorrendo de empresas com sede num país terceiro para clientes residentes na Comunidade, a tributação faz-se na UE.

4.7.3. O Comité é de opinião de que urge estabelecer um enquadramento estatal compatível do comércio electrónico a nível internacional. É de suprimir a actual desvantagem concorrencial das empresas comunitárias em relação a empresas de países terceiros. Esta necessidade resulta tanto do risco de erosão fiscal dos orçamentos como da necessidade de evitar

uma concorrência fiscal perniciosa, que poderia enfraquecer a posição da União Europeia dentro do sistema de comércio mundial. O Comité acolhe, portanto, favoravelmente as propostas apresentadas pela Comissão em matéria de aplicação do imposto sobre o valor acrescentado ao comércio electrónico. O Comité considera, ainda, inaceitável que o regime fiscal que se aplique ao comércio electrónico ponha em desvantagem o comércio fixo.

4.8. Acesso e custos de acesso

4.8.1. A rapidez com que a utilização dos instrumentos electrónicos para a comunicação e o comércio se expanda é igualmente questão de custos. Em muitos países, os preços de acesso, de aquisição, ligação e funcionamento do equipamento adequado são ainda demasiado elevados em comparação com outras despesas de uma família média, opondo-se, assim, a uma expansão mais rápida. Há que combater o risco de fractura social («digital divide»).

4.8.2. Conseguir evitar estes riscos vai depender da superação de diferentes obstáculos, que se colocam sobretudo àqueles que deveriam, potencialmente, tirar muito benefício da nova técnica e do comércio electrónico: pessoas idosas, doentes e deficientes.

4.8.3. A investigação europeia tem ainda muito a fazer no que respeita tanto ao equipamento informático como ao desenvolvimento de programas adequados. Assim, por exemplo, se poderiam remover muitas barreiras que se têm mostrado insuperáveis, como o uso da língua inglesa, que, sobretudo nos países latinos, tem um efeito dissuasor. Sistemas de tradução automática rápidos e seguros poderiam resolver o problema das cláusulas contratuais de difícil compreensão, que constituem verdadeiras ciladas para muitos compradores.

4.8.4. O acesso à infra-estrutura e aos serviços tem especial importância. A interligação entre redes é, neste contexto, importante para o desenvolvimento da concorrência e para a interoperabilidade dos serviços.

4.8.5. As regras referentes ao acesso e à interligação constituem condições-quadro essenciais nas decisões de investimento tanto de novos intervenientes como de agentes já estabelecidos no mercado. Por esta razão, tem importância primordial existir, neste domínio, um alto grau de segurança jurídica. Dada a situação específica do mercado das comunicações, há que regulamentar, também, os intervenientes no mercado sem «grande» poder de mercado, para poder assegurar uma concorrência equitativa a todos os níveis do mercado. Isto refere-se, sobretudo, à obrigação de negociação da interligação e do acesso.

4.8.6. Recomendações do Comité

- Se o mercado não garantir o acesso à infra-estrutura e aos serviços, terão de criar-se as condições-quadro adequadas por via política.
- O Comité considera que é possível assegurar o acesso em conta à comunicação e ao comércio electrónico através de um conjunto de medidas. Entre elas: medidas de promoção selectiva, ofertas das companhias telefónicas (p. ex. aluguer de equipamento) e maior concorrência no acesso às redes locais.
- A Comissão apresentou uma proposta de regulamento de que consta a diferenciação da oferta de acesso aos clientes. É de esperar que isso gere maior concorrência no sector. Não se esqueçam também, porém, medidas para evitar perturbações ou estrangulamentos de capacidade daí resultantes.
- O facto de os preços para as linhas alugadas ser ainda relativamente elevado torna extremamente urgente tomar medidas, sobretudo a nível nacional. Se estas não tiverem resultado positivo, apliquem-se as regras de concorrência ao nível europeu com o máximo rigor.
- Dada a evolução tecnológica e a convergência dos serviços, verifique-se a cada momento a actualidade do conceito do serviço universal face às exigências. A Comissão que proponha, por conseguinte, na legislação comunitária, critérios para definir a extensão do serviço universal, assim como mecanismos de revisão periódica à luz do carácter dinâmico e progressivo do conceito de serviço universal. O Comité entende, no mais, que, caso se contemple ampliar a definição e o espectro do serviço universal, se englobem também os serviços rápidos via Internet.

Bruxelas, 24 de Janeiro de 2001.

4.9. Privacidade e protecção de dados pessoais

Um dos motivos por que muitos consumidores têm reticências em utilizar o comércio electrónico é o medo de que actividades que prossigam na Internet ponham em risco e prejudiquem a sua privacidade. Através do comércio electrónico, vasto número de dados é sujeito a recolha e tratamento. Os dados deixam rasto. A Directiva 1995/46/CE sobre protecção de dados pessoais fornece um quadro que tanto assegura protecção adequada, como garante a liberdade de circulação de dados dentro da UE.

4.9.1. Só que se verifica amiúde que, na prática, a protecção de dados nem sempre funciona. Recolha ilegítima de dados e elaboração de perfis de consumidores ocorrem constantemente. Ora, o direito à privacidade não pode ser violado, pelo que a informação sobre dados pessoais tem de ficar limitada aos absolutamente indispensáveis à transacção e às empresas envolvidas.

4.9.2. Também a utilização de «cookies», cujo envio é condição de acesso a numerosos sítios Internet (servindo para recolher informação sobre os hábitos do utilizador) pode atentar gravemente contra a privacidade.

4.9.3. Por estas razões, o Comité recomenda:

- A Comunidade tem de atribuir prioridade absoluta à protecção de dados.
- Que a Comissão incite os Estados-Membros a mobilizarem-se para dar execução à protecção de dados.
- Que a Comissão promova iniciativas de sensibilização do público sobre esta questão.
- Os consumidores terão de receber apoio que lhes permita controlar o fluxo de dados.
- É necessário adaptar a directiva sobre a protecção de dados em telecomunicações às novas realidades tecnológicas e económicas, assegurando que a protecção de dados se torne extensiva a todas as formas modernas de comunicação (das conversas telefónicas às comunicações em geral; tratamento restritivo de dados sobre localização, da utilização de dados transmitidos para efeitos publicitários; regras em matéria de elaboração de perfis electrónicos).

O Presidente
do Comité Económico e Social
Göke FRERICHS