

O enquadramento político nacional da economia colaborativa

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.100.3>

Andreia Isabel Dias Barbosa*

* Professora na Escola de Direito da Universidade do Minho e na Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Investigadora do JusGov.

Resumo: O enquadramento jurídico-político nacional da economia colaborativa resume-se a uma abordagem centralizada essencialmente em três setores de atividade: financiamento, transporte de passageiros e alojamento local. As medidas que têm vindo a ser tomadas acompanham as tendências que, particularmente no contexto europeu, vão surgindo, desde logo porque o cenário em que emergem é comum, assente no desenvolvimento das tecnologias da informação e no acentuar de padrões de consumo tendencialmente transversais.

A par da ausência de uma intervenção basilar às várias atividades capazes de serem reconduzidas à economia colaborativa, as medidas existentes ainda não são especialmente dirigidas à adaptação dos vários domínios jurídicos com relevância para este âmbito, para além de que deixam de fora segmentos de atividade que, em termos práticos, merecem desenvolvimento normativo adequado.

De resto, toda e qualquer solução normativa adotada ou a adotar no domínio da economia colaborativa deve ser orientada por propósitos de prossecução do interesse público e de equidade intergeracional.

Palavras-chave: Economia colaborativa – regulação – legalidade, política nacional.

Sumário: **1.** Delimitação da abordagem. **1.1.** Enquadramento político nacional. **1.2.** Concetualização. **2.** A economia colaborativa como um *busílis* da política nacional. **3.** A economia colaborativa ao serviço da prossecução do interesse público. **4.** Medidas internas no contexto da economia colaborativa – a tutela jurídica e não jurídica. **4.1.** A ausência de uma *disciplina geral* da economia colaborativa. **4.2.** A presença de uma disciplina *segmentarizada* da economia colaborativa. **4.2.1.** O financiamento colaborativo. **4.2.2.** A atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica. **4.2.3.** A exploração de estabelecimentos de alojamento local. **4.3.** Outros quadrantes jurídicos envolvidos – em especial, o domínio tributário. **5.** Linhas conclusivas. Referências.

Abstract: The national political framework of the collaborative economy is reduced to a centralised approach essentially in three sectors of activity: financing, passenger transport and local accommodation. The measures that have been taken follow the trends that, particularly in the European context, are emerging, since the context in which they emerge is common, based, from the outset, on the development of information technologies and the enhancement of consumption standards tendentially transversal.

In addition to the absence of a basic intervention common to the various activities capable of being brought back to the collaborative economy, the existing measures are still not particularly directed at adapting the various legal domains relevant to this scope, in addition to leaving out segments of activity that, in practical terms, deserve adequate normative development.

Moreover, any normative solution adopted or to be adopted in the field of collaborative economy must be guided by the purpose of pursuing the public interest and intergenerational equity.

Keywords: Collaborative economy – regulation – legality – national policy.

Summary: **1.** Delimitation of the approach. 1.1. National political framework. 1.2. Conceptualization. **2.** The collaborative economy as a *core* of national policy. **3.** The collaborative economy at service of the public interest. **4.** Internal measures in the context of the collaborative economy – legal and non-legal guarantee. 4.1. The absence of a general discipline of collaborative economy. 4.2. The presence of a segmented discipline of the collaborative economy. 4.2.1. Collaborative financing. 4.2.2. The activity of individual and remunerated passenger transport in vehicles without features from an electronic platform. 4.2.3. The operation of local accommodation establishments. 4.3. Other legal quadrants involved – in particular, the tax domain. **5.** Final lines. References.

1. Delimitação da abordagem

A presente investigação assume como objeto os termos em que a economia colaborativa tem vindo a ser enquadrada, do ponto de vista político, no contexto nacional.

Previamente aos desenvolvimentos que o tema merece, cumpre fazer uma delimitação prévia que esclareça o próprio título: *o enquadramento político nacional da economia colaborativa*.

Densifiquemos cada uma das esferas que o compõem, autonomamente, para que a articulação entre elas flua adequadamente, no sentido que se pretende.

1.1. Enquadramento político nacional

A abordagem é centrada num enquadramento qualificado por *político*, sendo certo, não obstante, que o discurso não poderá, aqui, ser outro que não o jurídico. E não se entra, por esta via, em rota de colisão entre a delimitação da abordagem e a forma como a mesma é feita. Sem querer repisar domínios que extravasam os nossos propósitos com o presente trabalho de investigação, a relação entre o *jurídico* e o *político* é necessária e íntima, servindo o próprio processo legislativo como o ponto de encontro entre cada um dos *subsistemas jurídico e político* (se assim os quisermos tratar, seguindo Luhman). Na verdade, se, por um lado, a criação da norma jurídica consubstancia uma ação política (ao surgir como resultado da convergência de interesses comuns, direcionados a um determinado propósito), consubstancia também uma ação jurídica, precisamente porque dela brota a *lei*, a primeira das fontes de Direito.

A circunstância de que em causa está um enquadramento político é, então, significativa da ideia de que serão aferidas as medidas jurídico-normativas adotadas ou a adotar, no domínio da economia colaborativa, que tenham surgido ou que venham a surgir de acordo com o *mérito* ou com a *oportunidade* associáveis às mesmas. Em relação às medidas que já contam com acolhimento no ordenamento jurídico português, será identificado o contexto histórico-político em que as mesmas surgiram, identificando-se os propósitos subjacentes à respetiva *ratio*.

Já a circunstância de em causa estar um enquadramento político *nacional* permite a delimitação da abordagem, direcionando-a às medidas jurídico-normativas adotadas ou a adotar, no domínio da economia colaborativa,

concretamente no ordenamento português. Não obstante, a atenção não será reconduzida apenas à intervenção promovida (ou a promover) pelo *Estado central*, mas também por entidades *infraestaduais* (em concreto, pelas Autarquias locais) – e isto ainda que esteja em causa uma matéria fortemente enformada pela atuação de entes *supraestaduais* (em especial, pela União Europeia, tida enquanto a instituição mais adequada para adotar medidas dirigidas a potenciar a realização segura das atividades que integram o fenómeno da economia colaborativa, atenta a harmonização normativa conseguida¹). Assim, os decisores políticos não estão sozinhos nas decisões a tomar, sofrendo influências advindas de esferas supraestaduais (desde logo, da União Europeia e de Organizações Internacionais de que Portugal faz parte) e de esferas infraestaduais (desde logo, das Autarquias locais).

1.2. Concetualização

O cerne do nosso trabalho reside, então, na *economia colaborativa*.

Pese embora a importância do fenómeno que nos ocupa, a verdade é que não existe uma definição jurídico-normativa do mesmo², antes conhecendo um “labirinto de significados”³ que vão surgindo, sobretudo, pelas mãos da doutrina. Neste sentido, remetemos, nesta sede, para os trabalhos particularmente direcionados para a densificação de *economia colaborativa*, que melhor servem os propósitos de delimitação precisa dos respetivos contornos. Para efeitos de enquadramento político nacional, bastará a conceção segundo a qual se está perante uma realidade que se encontra em plena expansão, capaz de conhecer uma rápida evolução, que conta com uma significativa amplitude quanto às atividades que no seu seio podem ser conformadas, e que é tida como um fenómeno *transversal*, ao ser capaz de conhecer impactos de alcance global. Tais impactos potenciam o surgimen-

1 Assim, Ortiz Vidal, María Dolores, “La economía colaborativa en la Unión Europea: un fenómeno tan popular como controvertido”, in *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (Rosalia Alfonso Sánchez y Julián Valero Torrijos – dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 75.

2 É apenas na legislação grega – no art. 84.º, da Lei n.º 4472/2017 – que encontramos uma definição de base jurídico-normativa de economia colaborativa, enquanto qualquer modelo em que principalmente plataformas digitais criam um mercado aberto para o uso de curta duração de bens ou serviços geralmente fornecidos por indivíduos. Nestes termos e para outras definições quanto ao mesmo conceito, vide OECD, “The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers” – Forum on tax administration, 2019, pp. 21 e ss. (disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/574b61f8-en.pdf?expires=1591798473&id=id&accname=quest&checksum=69FD08C1F5C004EEBCF5F5765C9034CB> [30/05/2020]).

3 Cf. Belk, Russell, “You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online”, in *Journal of Business Research*, 67, 2014, p. 1595.

to de alterações quanto ao modo de funcionamento do mercado que, como é sabido, não se concretiza, tão-só, dentro das fronteiras nacionais e que conhece flexibilidade e abertura suficientes para acolher novos modelos de negócio, assentes em redes de indivíduos e/ou comunidades – por oposição a instituições centralizadas –, que inovam os modos de produção, consumo, financiamento e educação. As novas formas de atuação vão ao encontro dos padrões de comportamento que surgem no contexto de uma tendência que assenta, em particular, na *partilha*, em detrimento de uma conduta baseada na sobreprodução, no sobreconsumo e na *apropriação*, pouco contendente com propósitos de desenvolvimento sustentável e, até, com a ideia segundo a qual *partilhar* corresponde à maneira mais universal do comportamento económico humano⁴. De um “isto é meu” (propriedade) para um “isto é nosso” (partilha) – eis o mote para o surgimento da economia colaborativa. A perceção da economia colaborativa tem, então, a si associado o *consumo colaborativo*, que permite a satisfação dos desejos e das necessidades dos consumidores de uma forma tida como mais sustentável e atrativa, com menores encargos para os indivíduos, por via, precisamente, da partilha, da troca, do empréstimo, do aluguer ou do arrendamento⁵.

2. A economia colaborativa como um busílis da política nacional

A economia colaborativa, dizíamos, conhece um carácter marcadamente supranacional e transversal, que se deve, fundamentalmente, a dois fatores: à grave crise económica e financeira que afetou todos os Estados-Membros da União Europeia e ao fácil acesso às redes tecnológicas⁶, num conjunto de fatores que se têm como válidos para justificação do surgimento da economia colaborativa em Portugal, mas aos quais acrescentamos a circunstância de as necessidades de consumo serem tendencialmente comuns entre os cidadãos.

Assim, e concretamente no plano interno, aquando da emergência do fenómeno (pelo menos em termos mais significativos), e de acordo com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Europeu sobre a agen-

4 Neste sentido, *vide* Price, J. A., “Sharing: the integration of intimate economies”, in *Anthropologica*, vol. 17, n.º 1, 1975, pp. 3 e ss.

5 Cf. Botsman, Rachel; Rogers, Roo, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, HarperCollins, Nova Iorque, 2010, p. 30.

6 Cf. Ortiz Vidal, María Dolores, *op. cit.*, p. 73.

da europeia para a economia colaborativa – *supporting analysis* {COM(2016) 356 final}⁷, Portugal havia indicado a implementação de várias medidas no contexto da economia colaborativa, em expressão do reconhecimento atribuído a este domínio. Em concreto, foi indicado o seguinte:

- i) A extensão da disciplina atinente ao setor do turismo, de forma a abranger o alojamento local. Particularmente no âmbito do arrendamento de curta duração para turistas, a definição de alojamento local passou a abranger os casos em que o mesmo é contratado a partir de plataformas eletrónicas (já em 2014 havia sido publicado o Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, que estabelece o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local, e sobre o qual nos debruçaremos infra com maior detalhe);
- ii) O lançamento da Sharing Economy Analysis Platform;
- iii) O lançamento, em março de 2016, da Estratégia Nacional para o Empreendedorismo, o que incluía, para além de outras medidas, a criação da Rede Nacional de FabLabs (fabrication laboratory ou fabulous laboratory) e a promoção de novas formas de crowdfunding;
- iv) A promoção ativa, por parte do “Turismo de Portugal”, de programas de empreendedorismo, em conjunto com associações, universidades e outras instituições de ensino, incluindo escolas de turismo.

A circunstância de Portugal ter *indicado* às instituições europeias as medidas até então adotadas é sintomático da conceção segundo a qual o enquadramento da economia colaborativa, mais do que nacional, é, efetivamente, transnacional. Foi precisamente neste sentido que a 2 de junho de 2016 surgiu, pelas mãos da Comissão Europeia, uma comunicação, destinada a *orientar* as autoridades públicas, os operadores económicos e os cidadãos no «desenvolvimento equilibrado e sustentável da economia colaborativa», desdobrando-se em cinco domínios centrais: requisitos de acesso ao mercado; regimes de responsabilidade; proteção dos utilizadores; trabalhadores por conta própria e trabalhadores por conta de outrem; e tributação⁸. Trata-se, tão-só, de uma *orientação*, que já conheceu desenvolvimentos subsequentes, quanto aos termos em que tais domínios são suscetíveis de serem internamente disciplinados, numa opção de atuação capaz de ser justificada pelos princípios da competência por atribuição e da subsidiarie-

⁷ Disponível em <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881/attachments/3/translations?locale=pt> (30/05/2020).

⁸ Cf. COM(2016), 356, final, “Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa” (disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0195_PT.html [31/05/2020]).

dade. Na verdade, há domínios nos quais a União Europeia não dispõe de atribuições (v. g., laboral e alojamento local) e há também aqueles nos quais a competência regulatória é dos Estados-Membros, só podendo a União Europeia intervir subsidiariamente (v. g., setor dos transportes). Assim sendo, a definição das políticas nacionais no âmbito da economia colaborativa surge como prioridade, num cenário em que a atuação dos Estados-Membros é necessária para a efetiva criação da *hard law*.

Trata-se, não obstante, de uma tarefa cuja concretização depende da capacidade de adaptação dos ordenamentos jurídicos a atividades que, como aquelas que se enquadram na economia colaborativa, se desenvolvem num contexto digital, que afetam qualquer âmbito do quotidiano e que implicam a reconfiguração de agentes no tráfego jurídico (desde logo, a reclassificação de *consumidor* e de *produtor de bens e serviços*).

Ora, a própria sistematização jurídica que a aludida comunicação assume como prioritária implica a pré-existência de uma resposta política coordenada, concertada, que pode ser afetada por quadrantes vários, por vezes estranhos ao Direito (a influência de *lobbies*, desde logo), mas que trará a criação de novas oportunidades de emprego, o aumento do nível de competitividade e, até, o estabelecimento de uma fonte de novas receitas para os Estados-Membros e para a União Europeia⁹. Porém, a experiência parece revelar um cenário distinto, sendo detetáveis casos – que revelam uma possível incapacidade de antecipação por parte dos entes políticos – de utilização abusiva das plataformas virtuais da economia colaborativa (em concreto, casos em que as entidades empregadoras não proporcionam aos seus trabalhadores cobertura pela segurança social), que deve ser evitada ou sancionada através dos mecanismos juridicamente admissíveis¹⁰.

Nestes termos, e seguindo as vozes europeias, ainda que seja evidente o caráter supranacional associável à economia colaborativa, em causa está um domínio que surge (ou deve surgir) como um dos *busillis* da política nacional, atentas as alterações que uma económica baseada na partilha, na troca, na permuta, no aluguer, no arrendamento ou no comércio de serviços, facilitados por via de uma plataforma *online*, é capaz de suscitar num contexto local, em sentido positivo ou negativo. A economia colaborativa possibilita o acesso a um mercado no qual o poder se encontra mais descentralizado e distribuído, com impactos evidentes na relação existente entre consu-

⁹ *Idem*.

¹⁰ Cf. Ortiz Vidal, María Dolores, *op. cit.*, p. 85.

midores e, particularmente, grandes organizações empresariais, impactos esses que devem contar com uma resposta, preferencialmente baseada numa atuação pró-ativa e preventiva dos decisores políticos, repudiando-se linhas de atuação neutrais, baseadas no “*wait and see*”, e uma disciplina não juridicamente vinculativa, baseada na *soft law*¹¹.

Por outro lado, e em acrescento, sabendo-se que a economia colaborativa é potenciada pela emergência de hábitos de consumo que se têm por comuns ou, pelo menos, próximos, entre os destinatários dos serviços em causa, é expectável que as medidas políticas a ela direcionadas conheçam, correspondentemente, um substrato comum, uma lógica de princípio que garanta a respetiva orientação de uma forma coordenada e harmoniosa, ainda que com um grau de flexibilização suficiente. A coordenação e a harmonização surgem em cumprimento de exigências de segurança e certeza jurídicas; a flexibilização é recomendada por exigências de praticabilidade.

3. A economia colaborativa ao serviço da prossecução do interesse público

Ainda que o interesse público possa ser perspetivado supraestadualmente, é ao nível local, *intrasistema*, que será aqui o mesmo densificado, podendo ser entendido como o fim último subjacente a todas e quaisquer medidas adotadas ou a adotar no contexto da economia colaborativa que surge, então, como meio para atingir aquele fim.

E não se trata de um fim que deva ser tido como causando *estranheza* num contexto em que intervêm, dos dois lados da relação jurídica construída, particulares. Se o ser humano é um ser social, por natureza, então natural lhe é a *colaboração*. Neste sentido, em bom rigor, a *colaboração*, a *partilha*, a *troca* não deveriam ser entendidas como novas formas de atuação para satisfação de necessidades que, mais do que individuais ou individualizáveis, são coletivas. Dever-se-ia, isso sim, perguntar porque é que só na atualidade é que a economia colaborativa eclodiu. A resposta é relativamente simples de ser dada, e até já aqui foi avançada: a economia colaborativa surge como um fenómeno motivado, para além do mais, pela emergência de tecnologias que potenciam o estabelecimento de redes de comunicação.

11 Trata-se da estratégia seguida pela Comissão Europeia quanto às plataformas colaborativas, que avançou com sinais claros no sentido de não pretender intervir diretamente na regulação de tais plataformas. Assim, Rodrigues, Nuno Cunha, “A regulação da economia colaborativa pela União Europeia”, in *RFDUL/LLR*, LVIX, 2018, p. 69.

Em causa está, então, a satisfação de necessidades contendentes com dimensões que a todos interessam, quanto mais não seja pelo interesse existente na prosperidade económica do país¹².

Aliás, os próprios operadores económicos que atuem no contexto da economia colaborativa podem avançar, eles mesmos, de acordo com fins altruístas e não meramente lucrativos¹³. Quando assim seja, o interesse público enquanto fruto da economia colaborativa surge pelas mãos de entes não estaduais, numa manifestação daquele que é o derretimento do poder estadual, num segmento que não se concentra apenas na esfera normativa, mas que antes se estende para os propósitos da própria atuação. Sem querer entrar por caminhos que não pertencem à rota de abordagem traçada, a regulação da economia colaborativa é tida recorrentemente como devendo partir dos próprios privados, dos operadores económicos, através da autorregulação da respetiva atividade (enquanto forma de assunção, pelos próprios agentes, de regras de comportamento entre si ou em relação a terceiros no mercado e na sociedade, cujo cumprimento é acordado entre eles, sem mecanismos de coerção externos), numa manifestação da luta de poder normativo entre atores políticos e não políticos, nacionais e supranacionais¹⁴.

De qualquer forma, será sobre a atuação eminentemente estadual que nos debruçaremos, a qual se associa a um dos pilares da economia colaborativa, assente, precisamente, na governação colaborativa (*collaborative governance*), aqui percecionada do ponto de vista vertical – pela atuação dos entes públicos estaduais, munidos de *ius imperii*, perante cidadãos e empresas, qualificada pelo âmbito em que é exercida –, ainda que também ela mesma possa ser aferida, como se disse, horizontalmente, perante a participação que os privados podem ter ao nível da regulação das atividades¹⁵.

12 Nas palavras de Rosalía Alfonso Sánchez e Francisco J. Burillo Sánchez, «se destaca la idea de que 'términos tales como 'compartir' o 'intercambiar' recobran importancia porque en absoluto evocan nuevas formas de interactuar para satisfacer las necesidades humanas» – cf. Alfonso Sánchez, Rosalía; Burillo Sánchez, Francisco J., “La economía llamada «colaborativa»”, in *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (Rosalía Alfonso Sánchez y Julián Valero Torrijos – dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 49.

13 Nas palavras de Rosalía Alfonso Sánchez e Francisco J. Burillo Sánchez, as transações da economia colaborativa podem «ser llevadas a cabo con ánimo de lucro o de manera altruista» – *Idem, ibidem*, p. 52.

14 Neste sentido, *vide*, por exemplo, Cohen, M.; Sundararajan, A., “Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy”, in *University of Chicago Law Review Online*, n.º 116, 2015, pp. 1 e s.

15 Cf. Como, Elena, *et al.*, “Dalla Sharing – Economy all'Economia Collaborativa. L'impatto e le opportunità per il mondo cooperativo”, in *I Quaderni di Unipolis*, outubro de 2015 (disponível em <http://www.giornalisti.redattoresociale.it/media/287464/unipolis-ricerca-sharing-economy-e-cooperazione.pdf> [30/05/2020]), p. 17.

Centrando-nos, então, na atuação dos entes públicos estaduais e, em particular, naquela que é dirigida à regulação criada, deve a mesma ser enformada por objetivos de interesse público diretamente reconduzíveis às atividades enquadráveis na economia colaborativa: a proteção dos turistas; a garantia de segurança pública; o combate à evasão e fraude fiscais; a garantia de condições de concorrência equitativas; a proteção da saúde pública; o remediar da escassez de habitação a preços comportáveis para os cidadãos, entre outras dimensões refletoras de necessidades coletivas¹⁶. O interesse público como farol orientador do legislador nacional representa, no nosso entender, um meio de legitimar as medidas que, em concreto, sejam adotadas. Trata-se de um entendimento que vai ao encontro, de resto, da conceção segundo a qual devem avultar, na economia colaborativa, «os princípios comuns de interesse e ordem pública, que deverão ser considerados de cumprimento obrigatório pelos participantes nestas modalidades de atividade económica»¹⁷, até porque deve ser mantida a capacidade do Estado em manter de forma sustentável estas formas de atuação no futuro, numa dimensão que se reconduz à necessidade de atender, também, às gerações vindouras, através de uma visão de longo prazo.

4. Medidas internas no contexto da economia colaborativa – a tutela jurídica e não jurídica

A atuação dos decisores políticos perante um domínio que se tem como *novo* ou *diferente* em relação aos modelos negociais tradicionais (e, mesmo assim, dúvidas há quanto à adequada qualificação desta realidade como sendo uma verdadeira *novidade*) leva a que a primeira das questões a levantar se prenda com o tipo de resposta que deve ser dada: deverá também ela ser *nova*, *diferente* (por via da digitalização inerente à atividade em causa), ou dever-se-á manter *tradicional*, *convencional*? Ou, até, deverá a resposta, por parte do legislador, sequer, existir? E, se partir do legislador, deverá o mesmo ser nacional?

Do conjunto de hipóteses levantadas, há uma resposta que parece ser mais ou menos certa: a disciplina deve existir. A forma como deve surgir é que está imbuída de dúvidas.

16 O elenco de dimensões integradoras de *interesse público* resulta da COM(2016), 356, final, “Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa”, *op. cit.*, p. 4.

17 Cf. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre “A economia da partilha e a autorregulação” (2016/C 303/05), disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.303.01.0036.01.POR&toc=OJ:C:2016:303:TOC \[30/05/2020\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.303.01.0036.01.POR&toc=OJ:C:2016:303:TOC [30/05/2020]).

Iniciemos a abordagem pelo caminho que dispensa a intervenção do legislador, assumindo a autorregulação como o meio adequado para a construção da disciplina, abordagem que é por nós aqui também descartada. O receio da *captura* do legislador por parte dos operadores económicos e as falhas que o mercado pode provocar numa regulação que assume como intento, precisamente, as falhas desse mercado são argumentos usados por quem defende uma abordagem mais liberal. A confiança depositada nos avanços da tecnologia aumenta, nos termos deste pensamento, à medida que os problemas vão sendo gradualmente resolvidos por via dos termos em que a própria informação é tratada, numa forma de regulação algorítmica (*algorithmic regulation*), que apresenta a vantagem de adaptação, em tempo real, às exigências que possam surgir¹⁸. Este é o cenário que dá expressão ao pensamento de Bauman, que constata a *liquidez* de esferas que são tidas, tradicionalmente, por fundamentais aos Estados de Direito: o poder legislativo pulverizado, a norma jurídica derretida, o poder político inundado¹⁹.

Não nos parece, porém, dizíamos, que deva ser deixada nas mãos dos próprios privados a disciplina da respetiva atividade, precisamente porque a prossecução do interesse público, ainda que possa estar subjacente à atividade que desenvolvem, não consegue ser garantida nos mesmos termos em que o é, como quando é a mesma exigida constitucionalmente. Cremos, por isso, que deve ser dada prevalência ao Direito, à *norma jurídica*, ao órgão político representativo, como forma de regular as atividades enquadráveis na economia colaborativa, o que não prejudica que os entes privados criem os seus próprios códigos de autorregulação (ainda que sem reconhecimento vinculativo entre as partes), com liberdade, sem intervenção das autoridades nacionais, mas também sem caráter jurídico-vinculativo²⁰.

18 A propósito, vide Quattrone, G., et al., "Who benefits from the 'Sharing' Economy of Airbnb?", in *WWW'16: Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web*, 11-15, 2016, pp. 1 a 9.

19 Cf. Bauman, Zygmunt, *Modernidade Líquida*, Zahar, Rio de Janeiro, 2001, p. 7.

20 Temos dúvidas quanto à admissibilidade de um entendimento que assuma os aludidos códigos de autorregulação enquanto «instrumentos acessórios de regulação na ordem jurídica em causa» (enquanto *shared regulation*), no sentido de lhes ser atribuído algum grau de vinculatividade jurídica, desde logo porque lhes falta, precisamente, o caráter jurídico, nem existem bases legais habilitantes que o admitam (nem nos Tratados da União Europeia, nem na Constituição). No Reino Unido encontramos o *Code of Conduct*, da *Sharing Economy UK*, aplicável aos respetivos membros, que estabelece os valores e os princípios que se espera que os membros cumpram (na expressão original em inglês: *values and principles that members are expected to follow*) – disponível em <https://perma.cc/WD6C-TBLK> [09/06/2020]). Em conformidade com o Parecer do Comité Económico Social e Europeu sobre "Autorregulação e corregulação no quadro legislativo comunitário" (2015/C 291/05), a autorregulação e a corregulação representam «mecanismos, espontâneos ou induzidos, de regulação de interesses económicos e sociais ou de relações e de práticas comerciais dos vários

Se a disciplina jurídica deve ou não partir da normação já existente e que é aplicável a entidades que se dedicam à mesma atividade (em termos de setor), se se deve criar toda uma nova disciplina, ou se se encontra um ponto de convergência que articule o *antigo* com o *novo* são alternativas que têm vindo a servir de objeto aos estudos desenvolvidos no âmbito da economia colaborativa²¹, para os quais remetemos, assinalando-se aqui apenas a concordância quanto à assunção da Lei como o meio.

De qualquer forma, as encruzilhadas que as medidas jurídico-políticas são, então, capazes de encontrar neste domínio assentam na dificuldade de evitar, por um lado, uma exaustividade tal na regulação que a condene a ficar rapidamente obsoleta, perante as mutações constantes que o domínio em causa conhece, e, por outro lado, na de garantir a proteção dos interesses envolvidos, tanto na perspetiva de quem vende bens ou de quem presta serviços, como de quem os utiliza²².

Por outro lado, das medidas jurídico-políticas, como em quaisquer outros domínios, espera-se, nomeadamente:

- i) Conformidade com as exigências constitucionais, com o Direito da União Europeia e com o Direito Internacional;
- ii) Representatividade, transparência e publicidade;
- iii) Sujeição ao controlo dos órgãos jurisdicionais nacionais e europeus e ao controlo e acompanhamento da sua aplicação através de medidas de natureza preventiva ou repressiva (através, por exemplo, de um sistema de sanções de natureza pecuniária ou outras, como a expulsão ou descreditação dos participantes), como forma de potenciar a eficácia das medidas; e
- iv) Monitorização do grau e do êxito de realização, de acordo com critérios objetivos e indicadores fiáveis, previamente definidos e

agentes económicos», que «devem ser considerados como importantes instrumentos complementares ou suplementares, mas nunca como alternativa, da heterorregulação (*hard law*)», cuja validade depende de a sua «conformação e o seu âmbito serem definidos por preceitos expressos e explícitos de lei cogente e judicialmente aplicáveis, quer a nível nacional quer europeu, respeitando em simultâneo a natureza destes instrumentos, em particular o acordo voluntário dos participantes» (disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.291.01.0029.01.POR&toc=OJ:C:2015:291:TOC [30/05/2020]).

21 Por todos, *vide*, uma vez mais, Alfonso Sánchez, Rosalía; Burillo Sánchez, Francisco J., *op. cit.*, pp. 137 e ss., e doutrina aí referenciada.

22 Assim, *vide* Ranchordás, Sofia, “Does Sharing Mean Caring?”, in *The Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, Vol. 16, Issue 1, 2015, p. 424 (disponível em <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1356&context=mjlst> [30/05/2020]).

adaptados de acordo com os setores e com os objetivos em causa, de forma a aferir a necessidade de revisão²³.

Assumindo, então, como necessária a intervenção do legislador, o presente apartado e os que se lhe seguirão são dedicados a aferir as medidas que, no plano interno, têm sido adotadas e aquelas que, porventura, em sede de Direito a constituir, podem vir a sê-lo. De qualquer forma, os termos em que se entende a normação nacional reconduzida à economia colaborativa devem ser enformados pela conceção segundo a qual se está perante um fenómeno que, como já se assinalou, conhece uma dimensão global, que levanta dificuldades na adoção de medidas que sejam definidas interna e unilateralmente. Por outro lado, a abordagem regulamentar da economia colaborativa pode/deve ser feita de uma forma baseada na governação a vários níveis, incluindo ao nível local, desde logo porque em causa estão atividades cujo impacto, ainda que repercutível a uma dimensão que extravasa o âmbito nacional, é localmente significativo²⁴. Se assim é, há que evitar, desde logo, a fragmentação governamental e regulamentar, permitindo-se que também as economias locais e regionais possam beneficiar da economia colaborativa²⁵, numa dimensão que no contexto nacional é particularmente evidente no domínio do alojamento local.

23 Assim, Parecer do Comité Económico Social e Europeu sobre “Autorregulação e correção no quadro legislativo comunitário” (2015/C 291/05), *op. cit.*

24 Cf. Parecer do Comité das Regiões Europeu, “A economia colaborativa e as plataformas em linha: Visão partilhada dos municípios e das regiões” (2017/C 185/04) – disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IR4163&from=ES> [31/05/2020]].

25 É no âmbito da economia circular que a intervenção das Autarquias locais é particularmente relevante. Em 2018, foi publicado o Aviso JUNTAR, na sequência da criação do Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC), aprovado em dezembro de 2017, dirigido às Juntas de Freguesia, para apoio a atividades enquadráveis na economia circular – cf. Relatório Final – Economia Circular em Freguesias, Programa JUNTAR+ (Aviso n.º 6519/2019, de 27 de março) – disponível em <https://www.fundoambiental.pt/ficheiros/relatorio-final-juntar-mais-pdf.aspx> [30/05/2020]]. Em termos gerais, as Autarquias locais podem promover a criação de infraestruturas, de serviços e de incentivos direcionados a tal fim, nomeadamente por via da promoção da partilha de habitações, de espaços para escritórios ou estacionamento de carros, da partilha de roupa, de equipamentos, da internet, de hortas coletivas e, até, pela disponibilização para partilha de espaços públicos que se encontrem subutilizados, numa atuação potenciadora do surgimento das “cidades inteligentes” e que pressuporá a sensibilização e a mobilização de empresas e de cidadãos – assim, “Economia circular como fator de resiliência e competitividade na região de Lisboa e Vale do Tejo – Estudos para uma Região RICA”, CCDD-LVT, janeiro de 2018, pp. 57 e ss. (disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/files/2092a2c64e662f02c12e8ed5a660a12c66ae1d37.pdf> [31/05/2020]). No mesmo documento são identificados casos concretos nos quais, localmente, a estratégia foi direcionada à promoção da economia circular. A título de exemplo, nos Estados Unidos, foi aprovada, em 2013, por 15 *Mayors* de cidades americanas, incluindo S. Francisco e Nova Iorque, a “Shareable Cities Resolution”, através da qual se comprometeram a divulgar o conceito da economia circular, a rever legislação que possa criar obstáculos à promoção da partilha e a aplicar a partilha de bens públicos. Em 2013, Sidney apoiou a criação de um guia “Share Sidney” que divulga as várias atividades de partilha existentes na cidade e serve também para encorajar mais

4.1. A ausência de uma disciplina geral da economia colaborativa

Conforme se constatará melhor de seguida, a intervenção nacional reportada à economia colaborativa reconduz-se a uma regulação marcadamente setorial, não se vislumbrando, em Portugal, um diploma que estabeleça as *bases* da regulação da economia colaborativa, que seja capaz de extravasar os três segmentos que foram já alvo de concreta arquitetura jurídica²⁶ e que conseguia, adequadamente, garantir o equilíbrio entre a promoção das atividades enquadráveis na economia colaborativa e a proteção de quem nela intervém.

Nem a própria literatura consultada avança com uma proposta, dirigida ao legislador, que seja clara e uniforme quanto a uma regulação transversal da economia colaborativa. É difícil, de igual forma, conhecer qual poderá ser a forma tida como mais *meritosa*, socialmente aceite ou mais eficiente e eficaz na regulação da economia colaborativa, ainda que exista consenso quanto aos melhores propósitos que lhe são associáveis, podendo ser encarada como uma forma de acrescentar valor à vida em sociedade, mediante um desenvolvimento equilibrado e sustentável, assente na confiança e nas boas práticas entre quem surge como prestador/vendedor, como cliente e como controlador/fiscalizador.

iniciativas. No Canadá, foi lançada, em 2014, a iniciativa “Cities for People”, que pretende contribuir para melhorar as condições sociais, ambientais, cívicas e culturais das cidades. Algumas das ações previstas incluem a promoção de padrões sustentáveis de consumo e produção e novos modelos de negócio ligados à eco-inovação e à economia colaborativa. Uma estratégia assim direcionada é capaz de se revelar particularmente proveitosa em contextos excecionais (provocados, por exemplo, por pandemias, desastres naturais, terrorismo), quando as estruturas decorrentes da economia partilhada (*v. g.*, habitações ou veículos) possam ser afetadas a dar resposta aos mesmos. Mas, concretamente no âmbito da economia colaborativa, e particularmente no domínio tributário, no espaço europeu constatou-se que, em alguns Estados-Membros, os respetivos entes locais concluíram acordos com plataformas colaborativas no sentido de cobrar taxas de turismo. Foi o que aconteceu, em concreto, em Amesterdão, com o estabelecimento de acordos entre autoridades locais e o *Aribnb* – cf. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Europeu sobre a agenda europeia para a economia colaborativa – *supporting analysis* [COM(2016) 356 final], p. 43 (disponível em <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881/attachments/3/translations?locale=pt> [30/05/2020]).

²⁶ Em Itália, a 27 de janeiro de 2016, foi apresentada pelo Congresso italiano uma proposta de lei (Atto Camera: 3564) sobre a «disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione», tendo sido batizada como Lei da Economia Colaborativa, e representando o primeiro caso de regulação da economia colaborativa na União Europeia (disponível em <https://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=3564&sede=&tipo=> [30/05/2020]).

O aspeto que parece merecer melhor aceitação prende-se, precisamente, com o reconhecimento de que *omnis definitio periculosa est* e com a necessidade de ser perspetivada uma regulação suficientemente recetível e flexível, para que se consiga adaptar a novas e a emergentes empresas cuja atividade se enquadre na economia colaborativa²⁷. Reconhece-se que se está perante uma dimensão que, por si mesma, não é una, que conhece um caráter *multiforme* e que é de dimensão transnacional, mas também se considera que, existindo já propostas de concetualização da economia colaborativa, que avançam com características tidas por inerentes a atividades ali enquadráveis, haverá certamente um núcleo duro, central, transversal, aos vários tipos de atividades que a integram, o que poderá servir de ponto de partida para uma disciplina de base.

4.2. A presença de uma disciplina segmentarizada da economia colaborativa

No que às medidas jurídico-normativas concretamente adotadas no contexto da economia colaborativa diz respeito, são as mesmas suscetíveis de serem segmentarizadas em três grupos de atuação: financiamento, transporte e alojamento (e ainda que possa ser, particularmente no setor dos transportes, questionável a inserção de alguns modelos empresariais no contexto da economia colaborativa).

4.2.1. O financiamento colaborativo

O financiamento colaborativo é tido como um importante instrumento de empreendedorismo colaborativo, através do qual podem ser apoiados, por vontade de cidadãos e empresas, projetos (capazes de servir propósitos de inegáveis virtudes, *v. g.*, a criação de postos de trabalho) que, possivelmente, não encontrariam outra forma de financiamento para vingarem. O financiamento colaborativo vai, pois, ao encontro de uma dualidade de vontades: a de quem avança com o projeto e a de quem o pretende apoiar financeiramente.

A 24 de agosto de 2015, foi publicada a Lei n.º 102/2015, que estabeleceu o regime jurídico do financiamento colaborativo ou *crowdfunding* – em causa está um tipo de financiamento (por via de donativo, recompensa, capital ou empréstimo) de entidades, ou das suas atividades e projetos, através do seu registo em plataformas eletrónicas acessíveis através da Internet, a partir

²⁷ Cf. Alfonso Sánchez, Rosalía; Burillo Sánchez, Francisco J., *op. cit.*, p. 142.

das quais procedem à angariação de parcelas de investimento provenientes de um ou vários investidores individuais. Através do aludido diploma foram fixadas as modalidades de financiamento, estabelecendo regras comuns, designadamente, quanto aos deveres dos titulares das plataformas, às condições de acesso por parte de beneficiários e investidores e à prevenção de conflitos de interesses. O estabelecimento do regime jurídico do financiamento teve por objetivo aumentar a segurança nas transações realizadas neste tipo de financiamento e dotar o sistema de credibilidade e fiabilidade para todos os intervenientes²⁸.

Em termos de enquadramento histórico, a Lei n.º 102/2015 surgiu num contexto em que, em Portugal, o financiamento às empresas passava por dificuldades, perante a crise económica em que se vivia. Concretizando: em 2012, de acordo com os dados do Banco de Portugal, o ano encerrou com uma redução constante do financiamento, perante uma quebra média mensal no crédito concedido às pequenas e médias empresas de 8,3%²⁹. Foi neste sentido que em 2013 foi apresentado um projeto de lei quanto ao estabelecimento do regime jurídico do financiamento colaborativo³⁰.

Num contexto em que o sistema bancário não libertava os recursos necessários para estimular a atividade económica, e particularmente para *start-ups* – que dificilmente alcançam o financiamento necessário ao início da sua atividade sem a apresentação de garantias reais ou mediante a sujeição a juros elevados –, o financiamento colaborativo surgiu como uma alternativa para lançar e viabilizar empresas, à semelhança do que sucedeu noutros países. Aliás, na altura em que a Lei n.º 102/2015 surgiu, o financiamento colaborativo já representava uma realidade em Portugal, centrando-se na modalidade de venda antecipada de produto, e através da introdução do aludido regime jurídico passou-se a contemplar o financiamento colaborativo através de donativo, como recompensa, de capital e por empréstimo.

28 Não obstante, os instrumentos de financiamento colaborativo comportam riscos que nem sempre são de fácil compreensão e que aumentam com o crescimento do volume de financiamento, tendo surgindo, nesse sentido, a Lei n.º 3/2018, que define o regime sancionatório aplicável ao desenvolvimento da atividade de financiamento colaborativo.

29 Cf. Relatório do Conselho de Administração do Banco de Portugal, “A Economia Portuguesa em 2012”, Departamento de Estudos Económicos, 2013, pp. 58 e ss. (disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ra_12ep_p.pdf [30/05/2020]).

30 Vide o Projeto de Lei n.º 419/XII, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a4c33526c6548527663793977616d77304d546b7457456c4a4c6d527659773d3d&fch=pjl419-XII.doc&Inline=true> [30/05/2020]).

4.2.2. A atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica

A 10 de agosto de 2018, foi publicada a Lei n.º 45/2018, que estabeleceu o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE) – a assim designada “Lei Uber”, com uma disciplina distinta daquela que se encontra no Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto (aplicável aos transportes públicos de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros, designados por transportes em táxi, numa forma de prestar serviços de transporte distintos daqueles outros).

Já desde 2014 que a UBER e a CABIFY exerciam em Portugal a atividade de transporte de passageiros em veículos automóveis ligeiros, mas sem que a mesma conhecesse um suporte legal que lhe fosse especialmente aplicável, parecendo não se poder considerar que se estava perante uma atividade cujo *modus operandi* seria em tudo igual ao serviço de táxi, disciplinado nos termos da Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiro, ainda que o propósito fosse comum: o transporte individual de passageiros a pedido. Na verdade, esta forma de atuação enquadrada na economia colaborativa é baseada na utilização de dispositivos eletrónicos móveis, apresentando diferenças atendíveis e significativas em relação ao transporte através de táxi. Desde logo, a forma de angariação da clientela é feita através de uma plataforma digital, são utilizados veículos descaracterizados e os preços praticados são tendencialmente mais baixos.

Constatando-se que se estava, então, perante uma atividade que surgiu fruto do desenvolvimento das tecnologias de informação, que potenciam uma interação dinâmica entre quem presta o serviço e a quem a ele recorre, teve-se como necessária a criação de uma disciplina que (i) regulasse as plataformas eletrónicas que disponibilizam serviços de organização de mercado e intermediação no setor do transporte individual remunerado de passageiros, no sentido de garantir o conhecimento dos termos e das condições de funcionamento dessas plataformas pelos interessados e de fiscalizar o cumprimento de regras relativas à divulgação da oferta dos serviços de intermediação e que (ii) identificasse os requisitos que devem ser cumpridos por aqueles operadores que, em concreto, prestam o referido serviço de transporte individual em veículos descaracterizados ao abrigo de contratos formados no âmbito do enquadramento

institucional disponibilizado pelas aplicações informáticas das plataformas eletrónicas³¹.

A Lei n.º 45/2018 surgiu, então, como uma forma de autonomização de uma variante das soluções de mobilidade ao nível do transporte individual que se encontram à disposição dos consumidores, reflexo de «modelos sociais emergentes [promotores da] economia da partilha»³².

4.2.3. A exploração de estabelecimentos de alojamento local

De acordo com os dados avançados pela OCDE, em Portugal, a principal atividade da economia colaborativa assenta, precisamente, na exploração de estabelecimentos de alojamento local, que terá recebido cerca de 2,6 milhões de hóspedes em 2016, com uma receita bruta total de 206 milhões de euros³³.

No que concerne ao respetivo acolhimento jurídico normativo, a 29 de agosto de 2014, foi publicado o Decreto-Lei n.º 128/2014 (alterado pelo Decreto-Lei n.º 63/2015, de 23 de abril – especialmente dirigido aos *hostels* – e pela Lei n.º 62/2018, de 22 de agosto), que estabeleceu o regime de autorização de exploração dos estabelecimentos de alojamento local, entendidos como aqueles que prestem serviços de alojamento temporário a turistas (em moradias, apartamentos ou estabelecimentos de hospedagem), mediante remuneração, e que reúnam os requisitos previstos no aludido diploma.

No próprio preâmbulo é evidente a *ratio* subjacente à respetiva criação, ao dar-se conta de que «a dinâmica do mercado da procura e oferta do alojamento fez surgir e proliferar um conjunto de novas realidades de alo-

31 Assim, vide a Proposta de Lei n.º 50/XIII, apresentada pelo Governo (disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a53556b76644756346447397a4c334277624455774c56684a53556b755a47396a&fich=ppl50-XIII.doc&Inline=true> [30/05/2020]), a que se seguiu o Projeto de Lei n.º 450/XIII/2.º, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, por se considerar que a primeira criava um “enviesamento político e jurídico” (disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=41116> [30/05/2020]).

32 Cf. Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente de 12 de maio de 2016, com o n.º 6478/2016, através do qual foi criado um Grupo de Trabalho para a modernização do setor do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro (disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/74468524/details/4/maximized?serie=II&day=2016-05-17&date=2016-05-01%2Fen%2Fen%2Fen%2Fen&dreId=74441757> [30/05/2020]).

33 Neste sentido, vide OECD, “The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers”, *op. cit.*, p. 18.

jamento que, sendo formalmente equiparáveis às previstas na Portaria n.º 517/2008, de 25 de junho, determinam, pela sua importância turística, pela confirmação de que se não tratam de um fenómeno passageiro e pela evidente relevância fiscal, uma atualização do regime aplicável ao alojamento local. Essa atualização, precisamente porque estas novas realidades surgem agora, não como um fenómeno residual, mas como um fenómeno consistente e global, passa, não só pela revisão do enquadramento que lhes é aplicável, mas, igualmente, pela criação de um regime jurídico próprio, que dê conta, precisamente, dessa circunstância.»

Não obstante, o arrendamento de curta duração para fins turísticos não se trata, em bom rigor, de uma novidade propiciada pela ascensão das plataformas P2P especialmente direcionadas à acomodação³⁴. No ordenamento jurídico português, a prática de arrendamentos a turistas por períodos reduzidos encontra acolhimento na legislação há várias décadas. Expressões como «arrendamentos de curta duração em praias, termas ou outros lugares de vilegiatura» e «arrendamentos para habitação não permanente em praias, termas ou outros lugares de vilegiatura» constam, por exemplo, no Código Civil de 1966 e no Regime do Arrendamento Urbano de 1990, respetivamente³⁵. De resto, foi com o Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março, que se fixou, perante a necessidade de criação de uma disciplina jurídica aplicável a arrendamentos que não se enquadravam nos termos convencionais, o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos³⁶.

Como fruto do reconhecimento da relevância turística do alojamento local em Portugal, foi publicado o Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, que aprovou o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos, numa altura

34 Assim, vide Oliveira, Frederico Diniz, *Regulação do Alojamento Local: Uma Análise Comparada de Experiências Internacionais*, dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa, 2019, p. 74.

35 A delimitação do termo “curta duração” não é consensual e não corresponde a uma definição legal que se traduza numa contagem numérica, sendo que a legislação portuguesa não o enquadra como um conceito técnico para específicas consequências normativas – cf. Garcia, Maria Olinda, “Arrendamento de curta duração a turistas: um (impropriamente) denominado contrato de alojamento local”, in *Revista Electrónica de Direito*, n.º 3, outubro de 2017, p. 4 (disponível em https://cije.up.pt/client/files/0000000001/5_626.pdf [30/05/2020]).

36 Nos termos do art. 3.º do aludido diploma, consideravam-se estabelecimentos de alojamento local «as moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem que, dispendo de autorização de utilização, prestem serviços de alojamento temporário, mediante remuneração, mas não reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos».

em que o número de alojamentos locais registados no Registo Nacional do Alojamento Local (RNAL) era consideravelmente inferior ao atual³⁷.

A referência, no aludido diploma, às plataformas P2P é meramente indireta, surgindo no respetivo preâmbulo: «no caso dos apartamentos, uma tipologia cada vez mais frequente no mercado turístico mundial, amplificada pela publicitação e intermediação digital, o presente Decreto-Lei mantém e pugna por uma importante margem de liberdade no que diz respeito à oferta do serviço, mas enquadra fiscalmente a sua exploração em prestação de serviços de alojamento, assim impedindo que tal atividade se desenvolva num contexto de evasão fiscal».

De resto, estamos perante um domínio no qual os entes locais podem ter uma intervenção significativa, ao ter sido determinado, na Lei n.º 62/2018, que têm as câmaras municipais a possibilidade de definirem limites à atividade de exploração do alojamento local³⁸. São já vários os regulamentos municipais de alojamento local, particularmente direcionados a garantir a salvaguarda do interesse público e do equilibrado desenvolvimento da economia no setor do turismo, através da definição de regras que clarifiquem os direitos e os deveres dos atores envolvidos, designadamente por via da adoção de medidas proporcionais que possam ser uma salvaguarda do direito fundamental à habitação, sem, contudo, colocar em causa os livres requisitos de acesso ao mercado³⁹.

37 Em 2014, encontravam-se registados 4037 alojamentos locais. Em 2020, o número subiu para 110 031 (informação do RNAL – <https://travelbi.turismodeportugal.pt/pt-pt/Paginas/PowerBI/rnal-registo-nacional-de-alojamento-local.aspx> [30/05/2020]).

38 A Câmara Municipal de Lisboa, em novembro de 2018, através da Deliberação 462/AML/2018, suspendeu a autorização de novos registos de estabelecimentos de alojamento local em áreas específicas da cidade (disponível em <https://www.am-lisboa.pt/301000/1/010751,000482/index.htm> [30/05/2020]). Em 2019, a Deliberação n.º 189/AML/2019 aprovou a prorrogação da referida suspensão (disponível em <https://www.am-lisboa.pt/301000/1/011985,000561/index.htm> [30/05/2020]).

39 Assim se pode ler no Regulamento Municipal do Alojamento Local de Lisboa, publicado no *Diário da República* através do Aviso n.º 17706-D/2019. Vide, ainda, e a título de exemplo, os Regulamentos da Maia, de Nelas, do Porto e da Póvoa de Varzim.

4.3. Outros quadrantes jurídicos envolvidos – em especial, o domínio tributário

Estes três segmentos de atividade não espelham a abrangência que a economia colaborativa é capaz de conhecer, desde logo partindo da realidade nacional, que já conhece domínios de atividade distintos daqueles outros e que se reconduzem, por exemplo, à troca de artigos usados; ao aluguer de vestuário; a serviços de execução de tarefas quotidianas; a serviços profissionais (particularmente no setor da saúde) ou a atividades de lazer – todos implicando a utilização de uma plataforma eletrónica⁴⁰.

Não obstante, são vários os “temas quentes” que surgem como prioritários nos vários domínios, que se encontram já identificados no contexto europeu, que merecem resposta nacional e que se reconduzem a matérias enquadráveis em vários segmentos do Direito, designadamente:

- i) No domínio dos direitos fundamentais, a proteção dos direitos de todos os agentes que atuam nas atividades integradas na economia colaborativa, num sentido que implica a revisão da normação relativa à matéria (a) dos direitos dos consumidores, no sentido de adaptá-la aos modelos de negócio em causa e também à extensão quanto a quem é tido como “utilizador” dos direitos que são já reconduzíveis aos consumidores (assentes na informação, transparência, privacidade, saúde, segurança e proibição de cláusulas abusivas e de práticas comerciais desleais) e (b) dos direitos dos trabalhadores (desde logo, o direito de associação, o direito à greve e o direito à contratação coletiva e ao diálogo social);
- ii) No domínio da concorrência, perante a concorrência deste tipo de negócios no mercado com empresas que prossigam idênticas finalidades e atividades, procurando-se soluções que garantam uma concorrência leal e que combatam os monopólios e as práticas anticoncorrenciais;
- iii) No domínio laboral, perante o impacto decorrente dos modelos de negócio em causa no mercado do trabalho, na definição da respetiva noção e das formas de trabalho em ambiente digital, e perante a necessidade de proteção dos trabalhadores envolvidos, distinguindo as situações dos trabalhadores que não têm uma efetiva relação

40 Na COM(2016), 356, final, “Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa”, são cinco os setores-chave identificados: alojamento, transporte de passageiros, financiamento colaborativo, serviços de proximidade e serviços profissionais e técnicos (disponível em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0195_PT.html [31/05/2020]).

- de trabalho com a plataforma (protegendo estes últimos de acordo com os princípios aplicáveis aos trabalhadores independentes), e aplicando os princípios de proteção dos trabalhadores àqueles que efetivamente se possam considerar seus trabalhadores dependentes, em particular no caso de “falsos” trabalhadores independentes ou com trabalho precário;
- iv) No domínio ambiental, no sentido de ser necessária a monitorização do impacto ambiental da economia colaborativa, prevenindo repercussões negativas no meio ambiente;
 - v) No domínio da proteção de dados, numa dimensão particularmente relevante quando em causa está a utilização de plataformas eletrónicas, cujo acesso implica a partilha do nome, contacto telefónico, número de identificação de conta bancária e do cartão de crédito ou de débito, endereço de correio eletrónico, entre outros elementos, enquadráveis na definição de dados pessoais, constante do art. 4.º, alínea 1), do Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril⁴¹;
 - vi) No domínio da resolução dos conflitos que possam surgir. Ainda que as plataformas permitam a apresentação e o tratamento de reclamações, há uma dimensão prévia que carece de ser definida, e que se prende com a definição das responsabilidades dos intervenientes. A definição do centro de imputação da responsabilidade corresponde a uma questão transversal ao âmbito da economia colaborativa⁴², sendo certo que as regras relevantes em matéria de responsabilidade (contratual e extracontratual) estão consagradas

41 Neste sentido, e de acordo com o princípio do primado do Direito da União Europeia, há que conciliar o disposto nos diplomas nacionais com o que resulta da disciplina da União (à título de exemplo, e no toca concretamente ao financiamento colaborativo, a declaração dos investidores quanto aos limites de investimento, nos termos do art. 20.º, n.º 4, da Lei n.º 102/2015, pode ser emitida sem que aqueles tenham de especificar os montantes efetivamente investidos, indo ao encontro do disposto no art. 5.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento). De resto, e atento o enquadramento temporal em que surgiu (já depois da publicação do Regulamento (UE) 2016/679), a Lei n.º 45/2018 dedica alguns preceitos à matéria da proteção de dados, estabelecendo, nomeadamente, que a operação de plataformas eletrónicas observa a legislação nacional e europeia relativa à recolha e proteção de dados pessoais e demais informação sensível a que os utilizadores tenham acesso no âmbito da respetiva atividade, nomeadamente a informação sobre o histórico dos percursos realizados (cf. art. 19.º, n.º 4). A Lei n.º 62/2018 surge também num momento posterior ao da publicação do aludido Regulamento e no que toca à proteção de dados limita-se a remeter para o disposto na Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, já revogada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica interna, do Regulamento (UE) 2016/679, determinando que as entidades públicas competentes para a prática dos atos ali previstos garantem ao titular de dados o exercício dos direitos de acesso, retificação e eliminação, bem como o dever de velar pela legalidade da consulta ou da comunicação de informação.

42 A este propósito (quanto à atribuição de responsabilidade à plataforma colaborativa e ao prestador do serviço), vide Alfonso Sánchez, Rosalía; Burillo Sánchez, Francisco J., *op. cit.*, pp. 160 e ss.

por diplomas nacionais⁴³. Trata-se este de um âmbito merecedor de uma maior atenção, pelo que nos ficaremos, aqui, por identificar o tratamento privilegiado que, nos aludidos diplomas, é dado ao acordo entre plataformas e os prestadores de serviços e os consumidores, no sentido de serem obtidas soluções consensuais, e numa solução que vai ao encontro do disposto na Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, relativa a mecanismos de resolução extrajudicial de litígios em matéria de consumo. De qualquer forma, prejudicado não pode ficar o acesso à Justiça, pelo que as próprias plataformas deveriam incluir informações quanto aos termos de resolução judicial dos litígios;

- vii) No domínio da publicidade, surgindo aqui como particularmente relevante o disposto no art. 6.º do Código da Publicidade (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro), nos termos do qual a publicidade deve reger-se pelos princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito pelos direitos do consumidor, quando em causa esteja publicidade que tenha como destinatários profissionais/concorrentes – e o disposto no Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, a propósito das práticas comerciais desleais⁴⁴, não se vislumbrando motivos que justifiquem o afastamento de tais exigências quando em causa estejam atividades enquadráveis na economia colaborativa;
- viii) No domínio fiscal, sendo necessário garantir, para além do mais, que tais atividades conheçam o adequado enquadramento fiscal, surgindo como particularmente relevante a adoção de medidas destinadas a afastar a evasão e a fraude fiscais.

Será sobre este domínio que nos passamos a debruçar com maior detalhe, atento o especial desafio que a economia colaborativa representa para o domínio jurídico-tributário, que é tanto maior quanto mais lenta continuar a ser a resposta do ordenamento português.

Constata-se, por agora, uma quase inaudível reação legislativa de índole tributária. É desta forma que são colocados à prova os tributos já existentes, no sentido de aferir quanto à suscetibilidade de as respetivas normas de

43 Não obstante, nos termos da Diretiva 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho (Diretiva sobre o comércio eletrónico), as plataformas em linha, sob determinadas condições e enquanto prestadores de serviços intermediários da sociedade da informação, encontram-se exoneradas de responsabilidade pelas informações que armazenam (cf. art. 14.º).

44 A respeito do âmbito de aplicação de ambos os diplomas referenciados, *vide* Carvalho, Maria Miguel, *A marca enganosa*, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 271 e ss.

incidência abrangerem estas formas de negócio e de mercado⁴⁵. E tal suscetibilidade é colocada em crise por vários motivos:

- i) Pela dificuldade em identificar, com precisão, os sujeitos passivos e as manifestações de capacidade contributiva merecedoras de tributação;
- ii) Pela falta de informação sobre os prestadores dos serviços;
- iii) Pela evasão e fraude fiscais no setor digital;
- iv) Pelas diferenças jurídico-tributárias existentes entre Estados;
- v) Pelo insuficiente intercâmbio de informação.

Tratam-se de dificuldades que colocam em causa uma reação nacional que não deve ser unilateral, antes devendo surgir em articulação com as medidas de política fiscal supranacionais, perante a convergência de necessidades coletivas, à escala europeia e internacional, e perante, também, a circunstância de as plataformas eletrónicas que operam à escala global, em termos gerais, surgirem integradas em grupos de empresas internacionais, o que potencia o surgimento de práticas fiscais agressivas, com impacto em vários ordenamentos jurídicos, que competem entre si no sentido de atrair as multinacionais com vantagens fiscais. É também neste sentido que a já aqui referenciada Comunicação da Comissão “Uma Agenda Europeia para a economia colaborativa”, de 6 de junho de 2016, é tida como o *marco de referência* para ordenação do fenómeno da economia colaborativa, incentivando o desenvolvimento de boas práticas em matéria fiscal, assentes num tratamento fiscal da economia colaborativa pautado pela proporcionalidade, tendencialmente comum no cosmos europeu⁴⁶.

45 Por outro lado, ainda que a economia colaborativa possa ser entendida como uma forma de empreendedorismo, as medidas fiscais implementadas como forma de impulsionar tais iniciativas empreendedoras pouco ou nada têm que ver com as particularidades subjacentes à economia colaborativa, nas suas várias manifestações: trocas entre iguais a partir de uma plataforma eletrónica; o pagamento de uma comissão perante o impulsionar de um determinado serviço; a gestão e o desenvolvimento de uma marca; a reciclagem ou a reutilização de bens; a inscrição em plataformas como forma de acesso a descontos e a promoções; o microfinanciamento, entre outros. Neste sentido, *vide* Navarro Egea, Mercedes, “La economía colaborativa ante la Hacienda Pública”, in *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (Rosalia Alfonso Sánchez y Julián Valero Torrijos – dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 524.

46 Especialmente no que concerne ao bom funcionamento do mercado interno a partir das medidas fiscais, encontramos já a Diretiva (UE) 2016/881, do Conselho, de 25 de março, que trata da troca automática e obrigatória de informação no âmbito da fiscalidade, e a Diretiva (UE) 2016/1164, do Conselho, de 12 de julho de 2016, através da qual foram estabelecidas normas contra as práticas de evasão fiscal que incidam diretamente sobre o funcionamento do mercado interno.

Mas não se retire das dificuldades apontadas ou da “novidade” perante os arquétipos tradicionais das relações comerciais ou laborais a impossibilidade de aplicação das normas tributárias já existentes no ordenamento jurídico português. O que se espera é que, num cenário de não alteração do quadro legal existente, o princípio da colaboração seja elevado a um nível que garanta a prestação de informações claras e tempestivas quanto às obrigações fiscais exigíveis aos agentes envolvidos nos vários modelos de negócio que vão surgindo neste mercado aberto, tendo em conta as particularidades de cada setor (financiamento, alojamento, transportes, serviços domésticos, entre outros)⁴⁷. O reforço do cumprimento das obrigações tributárias, que podem resultar comprometidas perante os termos em que funcionam os negócios colaborativos, surge, assim, como prioritário.

Por outro lado, e no que concerne ao controlo das atividades, não se poderá ignorar que a informação relevante para efeitos de tributação (desde logo, o volume de negócios) poderá estar em acesso aberto e em formato eletrónico, o que possibilita o rastreio de dados através das próprias plataformas colaborativas, que serão úteis no exercício das funções de investigação e para efeitos de prova por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira. Aliás, a presença na Internet da economia colaborativa surge como uma ferramenta para planificação dos entes públicos (que não apenas a Autoridade Tributária e Aduaneira) que sejam chamados a intervir, e que será útil não apenas como forma de intensificação do controlo de atividades que conheçam áreas de risco, como também poderá ser aproveitada como forma de apoio dos cidadãos que se incorporam a estes modelos negócios.

5. Linhas conclusivas

Existe uma grande incerteza quanto ao impacto gerado pelas atividades subjacentes à economia colaborativa e ao papel que o regulador (ente estadual ou não estadual) deve ou não desempenhar, desde logo porque são ainda escassos os dados que permitem determinar com segurança se tais

47 A Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Europeu sobre a agenda europeia para a economia colaborativa – *supporting analysis* {COM(2016) 356 final} identifica quais são as diferentes abordagens assumidas pelos Estados-Membros, no sentido de trazer uma maior clareza às regras tributárias aplicáveis e de facilitar a compreensão das obrigações tributárias, desde logo no que toca à declaração dos rendimentos. Áustria, Eslováquia e Lituânia desenvolveram orientações quanto à aplicação das normas tributárias. Reino Unido, França e Finlândia optaram pela troca de informações. Estónia introduziu uma declaração tributária simplificada e automática. Itália, Reino Unido, França e Dinamarca procederam à alteração dos quadros normativos. Noutros Estados-Membros, as entidades públicas competentes terão clarificado, nos respetivos *websites*, as regras aplicáveis.

atividades produzem benefícios sociais ou, em termos juridicamente elevados, se contribuem para a satisfação do interesse público.

Será esta incerteza quanto à possibilidade de se qualificar a economia colaborativa como um “admirável mundo novo” o principal motivo que tem levado a um atraso na implementação de medidas políticas com uma amplitude suficiente para dar cobertura a todas as realidades e dimensões nele enquadráveis, tanto para incentivar as atividades que se considerem benéficas, como para desencorajar aquelas que redundam em comportamentos indesejados.

Mesmo que se parta do pressuposto de que a economia colaborativa deve ser incentivada, é difícil de ultrapassar a encruzilhada que serve de obstáculo aos decisores políticos nacionais, por implicar um exercício de concordância prática de difícil concretização: a consideração de que a inovação subjacente à economia colaborativa não deve ser condicionada por uma regulamentação excessiva e obsoleta, por um lado; e a consideração de que existe a necessidade de proteger quem recorre aos serviços assim prestados contra possíveis fraudes e contra prestadores não qualificados, por outro. A incerteza quanto ao caminho a percorrer implica, na maioria dos casos, custos burocráticos e administrativos que são suscetíveis de travar o desenvolvimento político de um sistema benéfico de economia colaborativa para a sociedade.

De qualquer forma, no plano nacional, foram já concretizados avanços significativos, ainda que insuficientes perante um contexto com uma relevância prática inquestionável e que não se coaduna com medidas de *wait and see*.

Referências

São aqui elencadas as obras consultadas e citadas para concretização do presente trabalho de investigação.

Alfonso Sánchez, Rosalía; Burillo Sánchez, Francisco J., “La economía llamada «colaborativa»”, in *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (Rosalía Alfonso Sánchez y Julián Valero Torrijos – dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.

Bauman, Zygmunt, *Modernidade Líquida*, Zahar, Rio de Janeiro, 2001.

Belk, Russell, “You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online”, in *Journal of Business Research*, 67, 2014.

Botsman, Rachel; Rogers, Roo, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, HarperCollins, Nova Iorque, 2010.

Carvalho, Maria Miguel, *A marca enganosa*, Almedina, Coimbra, 2010.

Cohen, M.; Sundararajan, A., "Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy", in *University of Chicago Law Review Online*, n.º 116, 2015.

Como, Elena, *et al.*, "Dalla Sharing – Economy all'Economia Collaborativa. L'impatto e le opportunità per il mondo cooperative", in *I Quaderni di Unipolis*, outubro de 2015 (disponível em <http://www.giornalisti.redattoresociale.it/media/287464/unipolis-ricerca-sharing-economy-e-cooperazione.pdf> [30/05/2020]).

Einav, Liran; Farronato, Chiara; Levin Jonathan, "Peer-to-Peer Markets", in *Annual Review of Economics*, vol. 8, issue 1, 2016 (disponível em <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-economics-080315-015334>).

Garcia, Maria Olinda, "Arrendamento de curta duração a turistas: um (impropriamente) denominado contrato de alojamento local", in *Revista Eletrónica de Direito*, n.º 3, outubro de 2017 (disponível em https://cije.up.pt/client/files/0000000001/5_626.pdf [30/05/2020]).

Navarro Egea, Mercedes, "La economía colaborativa ante la Hacienda Pública", in *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (Rosalia Alfonso Sánchez y Julián Valero Torrijos – dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.

Oliveira, Frederico Diniz, *Regulação do Alojamento Local: Uma Análise Comparada de Experiências Internacionais*, dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa, 2019.

Ortiz Vidal, María Dolores, "La economía colaborativa en la Unión Europea: un fenómeno tan popular como controvertido", in *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (Rosalia Alfonso Sánchez y Julián Valero Torrijos – dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.

Pascual, Doménech, "La regulación de la economía colaborativa", in *Revista CEFLEGAL*, CEF, n.º 175-176, agosto/setembro de 2015.

Price, J.A., "Sharing: the integration of intimate economies", in *Anthropologica*, vol. 17, n.º 1, 1975.

Quattrone, G., *et al.*, "Who benefits from the 'Sharing' Economy of Airbnb?", in *WWW'16: Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web*, 11-15, 2016.

Ranchordás, Sofía, "Does Sharing Mean Caring?", in *The Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, Vol. 16, Issue 1, 2015.

Rodrigues, Nuno Cunha, "A regulação da economia colaborativa pela União Europeia", in *RFDUL/LLR*, LVIX, 2018.