

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Para um consenso renovado sobre a proteção efetiva dos direitos de propriedade intelectual: um plano de ação da UE»

[COM(2014) 392 final]

(2015/C 230/11)

Relator: Pedro Augusto ALMEIDA FREIRE

Em 16 de julho de 2014, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Para um consenso renovado sobre a proteção efetiva dos direitos de propriedade intelectual: um plano de ação da UE

COM(2014) 392 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 19 de novembro de 2014.

Na 503.ª reunião plenária de 10 e 11 de dezembro de 2014 (sessão de 10 de dezembro de 2014), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 144 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE apoia a abordagem geral da Comissão, que consiste em adotar:

- um plano de ação para lutar contra as infrações aos direitos de propriedade intelectual (doravante DPI) na União Europeia. Este plano contém uma série de medidas destinadas a reorientar a política da UE em matéria de proteção dos DPI para as infrações cometidas à escala comercial, segundo a abordagem «siga o dinheiro» (*«follow the money»*), e
- uma estratégia para a proteção e a aplicação dos DPI nos países terceiros, com o objetivo de definir uma abordagem à escala internacional, examinando as recentes evoluções e propondo soluções para melhorar os meios de ação atualmente à disposição da Comissão, a fim de promover normas mais rigorosas em matéria de propriedade intelectual nos países terceiros e de pôr cobro à comercialização de bens contrafeitos,

na medida em que as infrações à propriedade intelectual são um fenómeno global que requer, nesse sentido, uma abordagem holística.

1.2. O CESE perfilha o objetivo do plano de ação de lutar contra as infrações aos DPI à escala comercial, visto que afetam os investimentos na inovação e a criação de postos de trabalho sustentáveis na União Europeia, para além de gerarem uma perda de receitas fiscais.

1.3. O CESE toma boa nota do protagonismo crescente do Instituto de Harmonização no Mercado Interno (IHMI) na elaboração e acompanhamento das estratégias da Comissão Europeia em matéria de promoção e defesa dos DPI, o que se reflete na abordagem «marcada por inúmeros objetivos» subjacente ao plano de ação.

1.4. O CESE acompanha a proposta pragmática da Comissão, que privilegia instrumentos como o referido «siga o dinheiro» e a participação das partes interessadas.

1.5. O CESE pode acompanhar a abordagem «marcada por inúmeros objetivos» da Comissão desde que os mesmos sejam melhor definidos e caracterizados nos seus aspetos quantitativos e qualitativos; em particular, congratula-se com as campanhas de comunicação do Observatório Europeu das Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual (a seguir designado «o Observatório») que visam sensibilizar os jovens ⁽¹⁾ para as repercussões decorrentes das infrações aos DPI, mas também os juízes e os profissionais da justiça ⁽²⁾.

⁽¹⁾ <https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1251336>

⁽²⁾ Seminário dos **juízes sobre a contrafação e o branqueamento de capitais, em 16 e 17 de outubro de 2014**, no Instituto de Harmonização no Mercado Interno (IHMI), [https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1574263Ver: JO L 354 de 28.12.2013, p. 73, e COM\(2014\) 144 final](https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1574263Ver: JO L 354 de 28.12.2013, p. 73, e COM(2014) 144 final).

1.6. O CESE congratula-se pelo facto de a Comissão estar atenta às PME, visando facilitar-lhes o acesso a vias de recurso judicial, e apoia o projeto europeu «IPorta», sistema de apoio às PME ⁽³⁾ que toma em consideração as questões ligadas à proteção dos DPI e coordena a assistência nacional.

1.7. O CESE exorta a Comissão a assegurar que os meios para o acesso e a proteção efetiva da propriedade intelectual na Europa estão disponíveis, incluindo os recursos financeiros para todas as empresas, independentemente da sua dimensão.

1.8. Lamenta, todavia, que a abordagem da Comissão apenas preveja instrumentos não legislativos, não ponderando sequer a eventual pertinência de avaliar e rever os instrumentos legislativos em vigor. O CESE salienta a este respeito que a Comissão poderia ter sido mais ambiciosa, levando igualmente em conta este parâmetro.

1.9. O CESE tem reservas quanto ao papel que a Comissão parece atribuir à implementação de sistemas de aplicação voluntária, de protocolos de acordos voluntários e de boas práticas, num domínio que releva da prática de contrafações e de piratagem.

2. Observações gerais

2.1. O plano de ação da UE intitulado «Para um consenso renovado sobre a proteção efetiva dos direitos de propriedade intelectual» inclui dez ações específicas e prevê uma nova política destinada a criar e utilizar instrumentos para combater, em especial, as atividades que infringem os DPI à escala comercial. Estas atividades são as mais prejudiciais e constituem um desafio considerável para a UE, uma vez que afetam os investimentos na inovação e a criação de postos de trabalho sustentáveis, para além de gerarem uma perda de receitas fiscais.

2.2. Os novos instrumentos, de momento não legislativos, abrangem uma série de ações assentes na abordagem «siga o dinheiro», que visa impedir os infratores que atuam à «escala comercial» de acederem a meios de promoção e distribuição de produtos contrafeitos, e privá-los das receitas conexas.

2.3. Os objetivos do plano de ação da UE «Para um consenso renovado sobre a proteção efetiva dos direitos de propriedade intelectual» constantes da comunicação da Comissão em apreço e da estratégia para a proteção e a aplicação dos DPI nos países terceiros são idênticos:

- i) utilizar todos os meios possíveis para dissuadir e impedir eficazmente a entrada e a difusão no mercado interno de produtos contrafeitos provenientes de países terceiros,
- ii) e estimular o investimento, o crescimento e o emprego nos setores dependentes da propriedade intelectual, que se revestem de uma grande importância para as nossas economias.

2.4. Outra vertente importante deste exercício consiste em tornar os consumidores e os produtores mais conscientes das consequências das infrações aos DPI através de debates e de campanhas de sensibilização.

2.5. A nível europeu, as ações serão executadas pela Comissão, eventualmente em parceria com o Instituto de Harmonização no Mercado Interno (IHMI), que alberga desde junho de 2012 o Observatório ⁽⁴⁾. Um estudo publicado pelo Observatório em 25 de novembro de 2013 ⁽⁵⁾ revelou que os inquiridos, em particular os mais jovens, não estão muito conscientes do impacto que as infrações aos DPI podem ter na manutenção e na criação de postos de trabalho relacionados com a propriedade intelectual. Demonstrou igualmente que os jovens europeus consideram que a infraestrutura da propriedade intelectual beneficia, sobretudo, as grandes empresas.

2.6. A Comissão optou, pois, por uma abordagem «marcada por inúmeros objetivos», levando em conta a análise das razões pelas quais a «geração digital» recorre cada vez mais à contrafação. Uma parte desta estratégia inclui o desenvolvimento, por parte do observatório, de meios de comunicação destinados a sensibilizar os cidadãos da União para o impacto das infrações aos DPI, nomeadamente no emprego e na economia.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_fr.htm

⁽⁴⁾ O Regulamento (UE) n.º 386/2012, de 19 de abril de 2012, atribui ao IHMI uma série de funções que visam facilitar e apoiar a ação das autoridades nacionais, do setor privado e das instituições da UE em matéria de luta contra as infrações aos DPI. Estas tarefas não abrangem a participação em operações ou investigações concretas realizadas pelas autoridades competentes, nem as disposições relevantes do título V da Parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (por exemplo, a cooperação em matéria penal e a cooperação policial).

⁽⁵⁾ Ver o sítio oami.europa.eu. Este estudo baseou-se numa análise de publicações, num inquérito qualitativo realizado a 250 europeus com idades compreendidas entre 15 e 65 anos e numa etapa quantitativa, durante a qual mais de 26 000 europeus expressaram o seu parecer em entrevistas telefónicas.

3. Observações na especialidade

3.1. De momento, a Comissão não pormenoriza o teor das referidas medidas, mas assegura que realizará uma consulta sobre os instrumentos não legislativos, incluindo a abordagem «siga o dinheiro», no intuito de impedir os infratores que atuam à escala comercial de promover e distribuir os bens contrafeitos, bem como de os privar das respetivas receitas. Esses instrumentos serão elaborados com transparência e rigor, a fim de assegurar a sua eficácia na luta contra as infrações aos DPI.

3.2. O dispositivo será acompanhado de ações de cooperação entre as autoridades europeias e de debates/negociações com os países terceiros. Procurar-se-á, nomeadamente, «utilizar todos os meios possíveis para dissuadir e impedir eficazmente a entrada e a difusão de produtos contrafeitos nos mercados» da UE e dos países terceiros.

3.3. Estes instrumentos «não legislativos» dependerão da boa vontade dos intervenientes — não se recorre, pois, a novos instrumentos legislativos, privilegiando antes os que estão em vigor. A vantagem destas soluções negociadas é a celeridade da sua execução. As referidas medidas preventivas permitirão otimizar o efeito dos recursos interpostos perante as jurisdições civis. Este objetivo só será atingido se as medidas previstas forem elaboradas com transparência e atenderem aos interesses públicos em jogo.

3.4. O CESE entende que esta abordagem limitada de autorregulação, na forma de «acordos voluntários» ou de «boas práticas», não substitui uma ação legislativa em domínios que devem ser objeto de regulação eficaz.

4. A noção de «escala comercial»

4.1. O conceito de «escala comercial», que se aplica a algumas das medidas enunciadas no plano de ação da Comissão, é mais lato do que pode parecer. O plano de ação é, aliás, bastante lacónico a este respeito, mas o CESE assinala que o conceito consta já do acervo da UE e permite reforçar as ações inibitórias e as sanções cíveis.

4.2. O CESE frisa que a «escala comercial» pode abranger operações não necessariamente efetuadas para «fins comerciais».

4.3. O conceito consta da Diretiva 2004/48/CE relativa ao respeito dos direitos de propriedade intelectual⁽⁶⁾ e constitui a base do recurso a determinadas vias de direito civil. Por exemplo, o critério da «escala comercial» permite às autoridades judiciais nacionais adotar medidas cautelares, como a apreensão preventiva dos bens móveis ou imóveis do alegado infrator, incluindo o congelamento das suas contas bancárias e outros bens (artigo 9.º, n.º 2, da diretiva). Em determinados Estados-Membros, este critério é igualmente usado para aplicar sanções penais, embora tal não conste do acervo da União.

4.4. Outros instrumentos legislativos da UE utilizam noções semelhantes à de escala comercial; assim, por exemplo, a Diretiva 2001/29/CE relativa à harmonização de certos aspetos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da informação⁽⁷⁾, faz referência aos conceitos de «caráter comercial», «finalidade comercial», «vantagem económica ou comercial, direta ou indireta» ou «utilização comercial».

O artigo 13.º, alínea a), da Diretiva 98/71/CE de 13 de outubro de 1998 relativa à proteção legal de desenhos e modelos⁽⁸⁾, que diz respeito à limitação dos direitos conferidos pelo registo de um desenho ou modelo, dispõe que «os direitos conferidos pelo registo de um desenho ou modelo não poderão ser exercidos em relação a atos do domínio privado e sem finalidade comercial».

4.5. Em suma, cabe assim aos tribunais pronunciarem-se caso a caso, com o risco de criar uma jurisprudência incoerente, inadequada e, por isso mesmo, volátil.

4.6. Os serviços da Comissão, cientes da ambiguidade do conceito e da incerteza jurídica daí resultante, incitaram o observatório a recolher dados sobre a jurisprudência nacional em matéria de violação dos DPI com o fito, nomeadamente, de aperfeiçoar o conceito. Além disso, na sequência de um convite à manifestação de interesse lançado no verão passado no meio académico para analisar os conceitos económicos da propriedade intelectual, organizou-se em 19 de setembro de 2014 um primeiro seminário económico. Nessa ocasião, alguns especialistas discutiram a utilização prática dos conceitos de «escala comercial» e «finalidade comercial» no contexto das infrações à propriedade intelectual⁽⁹⁾ bem como dos modos de os entender numa perspetiva económica.

⁽⁶⁾ Ver JO L 195 de 16.6.2004, p. 16.

⁽⁷⁾ Ver JO L 167 de 22.6.2001, p. 10.

⁽⁸⁾ Ver JO L 289 de 28.10.1998, p. 28.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/workshops/140919-workshop_en.pdf

4.7. Tendo em conta o interesse de tal reflexão, o CESE convida os serviços da Comissão a examinar a questão e a comunicar às partes interessadas, incluindo a sociedade civil, as suas conclusões.

5. «Siga o dinheiro»

5.1. A comunicação visa tanto a Internet como as redes de distribuição física. Abrange os produtos digitais e não digitais, bem como as violações dos DPI passíveis de prejudicar a sua criação, promoção, distribuição e utilização. A abordagem «siga o dinheiro» consiste, por isso, em dissuadir os contrafactores de comercializarem ilicitamente bens contrafeitos.

5.2. A aplicação desta abordagem garantirá que todos os intervenientes relevantes do circuito de elevado valor acrescentado em matéria de propriedade intelectual adotam as medidas de antecipação necessárias para preservar a competitividade no mercado. A inovação deve continuar a ser o fio condutor destes mercados, a fim de promover os investimentos em atividades criativas e inventivas.

5.3. Tal deverá reforçar a confiança nos mercados digitais e permitir a distribuição de produtos competitivos com elevado valor acrescentado em matéria de propriedade intelectual, bem como o crescimento e a expansão desses mercados. Pretende-se passar de uma política em matéria de propriedade intelectual centrada na sanção e no ressarcimento por danos resultantes da violação dos DPI para uma abordagem mais preventiva e inclusiva, que garanta e proporcione aos consumidores do mercado interno uma oferta ampla e diversificada de produtos de elevado valor acrescentado em matéria de propriedade intelectual.

5.4. A Comissão propõe publicar, de dois em dois anos, um relatório de acompanhamento sobre a execução desta política. O CESE insistirá para que o primeiro relatório contenha indicadores válidos e seja publicado em tempo útil.

5.5. O reforço da segurança dos serviços de pagamento, prevendo-se vias de recurso em caso de aquisição não intencional de bens contrafeitos, poderá igualmente contribuir para a defesa dos consumidores e para a confiança destes no mercado interno. A Comissão anuncia, a este respeito, uma consulta pública sobre o impacto dos regimes de defesa dos consumidores na luta contra as infrações aos DPI à escala comercial.

5.6. Tendo em conta a estreita ligação entre as duas iniciativas da Comissão e a importância da abordagem «siga o dinheiro», o CESE gostaria que a Comissão lançasse uma vasta consulta sobre a questão crucial da defesa dos consumidores no domínio dos serviços de pagamento, alargando-a também de modo geral à referida abordagem.

5.7. O CESE convida ainda os serviços da Comissão a consultar os atores económicos para ouvir o seu parecer quanto à tomada em consideração do lucro auferido pelo contrafator na determinação do montante da indemnização nos casos de contrafação ⁽¹⁰⁾.

6. As PME

6.1. Em determinados Estados-Membros, a propriedade intelectual é um tema que interessa apenas a metade das PME (54 %), ou é uma questão familiar (46 %) mas encarada como onerosa, complexa e morosa. Situação surpreendente numa economia dominada pelo conhecimento, em que os elementos imateriais como o saber-fazer, a reputação, o *design* ou a imagem assumem uma importância crucial ⁽¹¹⁾.

6.2. Além disso, as PME que integram a propriedade intelectual nas suas estratégias de desenvolvimento parecem ter um melhor rendimento económico do que as restantes, como revelam alguns dados quantitativos. Assim, por exemplo, os 32 vencedores dos prémios INPI (Instituto da Propriedade Industrial, em França) da inovação em 2010, na categoria «PME», criaram 614 postos de trabalho desde 2006, quintuplicaram o seu volume de negócios entre 2006 e 2009 e duplicaram o seu volume de exportações. Ao mesmo tempo, essas empresas intensificaram os esforços em matéria de I&D, aumentando em 65,6 % o seu orçamento neste domínio ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Em França, por exemplo, este princípio já existe (cf. Lei n.º 2014-315 de 11 de março de 2014, em vigor desde 14 de março de 2014). O artigo L615-7 do Código da Propriedade Intelectual (CPI), com a última redação que lhe foi dada pelo artigo 2.º da referida lei, dispõe agora que para calcular o montante da indemnização, a jurisdição deve ter em conta expressamente as consequências económicas negativas, os danos morais e os benefícios realizados pelo contrafator, incluindo as economias de investimentos intelectuais, materiais e promocionais. Mas esta disposição é difícil de aplicar, amiúde por problemas ligados à prova do benefício realizado pelo contrafator.

⁽¹¹⁾ <http://www.picarre.be/assets/Documents/Rapport-PIPICARR-tlchargeable3.pdf>

⁽¹²⁾ <http://www.journaldunet.com/economie/magazine/propriete-industrielle.shtml>

6.3. O CESE apoia, por isso, a abordagem da Comissão de melhorar a acessibilidade das vias de recurso judicial para as PME de uma forma geral ⁽¹³⁾, e em particular nos seus litígios em matéria de propriedade intelectual. Com efeito, o custo financeiro e a complexidade dos procedimentos judiciais dissuadem muitas vezes as PME de defender os seus DPI, inclusive os que decorrem de patentes fundamentais.

6.4. O custo financeiro é um fator determinante para que as empresas europeias invistam na inovação. É por isso que a proteção da propriedade intelectual, a renovação dos títulos de propriedade intelectual e a sua proteção devem ser acessíveis. A este respeito, a patente unitária poderia incentivar as empresas, incluindo as PME, os jovens empresários e as empresas em fase de arranque (*start-ups*), contanto que os custos da sua obtenção sejam razoáveis e não proibitivos. Importa assegurar igualmente o acesso das empresas à justiça, designadamente ao Tribunal Unificado de Patentes, a um custo razoável.

6.5. As PME devem igualmente adotar estratégias de comercialização ou distribuição, mas muitas não o fazem de forma eficaz por não disporem das competências e dos conhecimentos especializados necessários para proteger e promover eficazmente os seus DPI, como realça justamente o plano de ação da Comissão.

6.6. O CESE apoia, a esse respeito, o projeto europeu «IPorta», sistema de apoio ⁽¹⁴⁾ que toma em consideração as questões ligadas à proteção dos DPI e coordena a assistência nacional.

Bruxelas, 10 de dezembro de 2014.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ A Comissão propôs recentemente o reforço e a melhoria do processo europeu para ações de pequeno montante, que é uniforme e disponível em todos os Estados-Membros (Regulamento (CE) n.º 861/2007). Ver JO C 226 de 16.7.2014, p. 43.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_fr.htm