

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Mercado interno dos serviços — Exigências do mercado de trabalho e da protecção dos consumidores»

(2007/C 175/05)

Em 29 de Setembro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, emitir um parecer sobre «Mercado interno dos serviços — Exigências do mercado de trabalho e da protecção dos consumidores»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 3 de Maio de 2007, tendo sido relatora K. ALLEWELDT.

Na 436.ª reunião plenária de 30 e 31 de Maio de 2007 (sessão de 30 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 110 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Objectivo

1.1 A directiva relativa aos serviços no mercado interno ⁽¹⁾, que visa promover, em linha com a Estratégia de Lisboa, a competitividade, o crescimento e o emprego, suscitou debates intensos sobre a estruturação da liberdade de prestação de serviços. Questões como as repercussões da directiva nos mercados de trabalho nacionais, as condições sociais e os requisitos da protecção dos consumidores têm sido, e continuam a ser, pontos de discórdia. O CESE já se pronunciou detalhadamente sobre esta proposta da Comissão num parecer emitido em Fevereiro de 2005 ⁽²⁾, pelo que não se pretende fazer aqui uma análise do texto jurídico da directiva, mas sim do impacto que se espera que a pretendida concretização do mercado interno terá no emprego e nos interesses dos consumidores.

1.2 A liberdade de prestação de serviços, sendo uma das quatro liberdades do mercado interno consignadas no Tratado UE, desde há muito que tem vindo a ser posta em prática ao nível político. A estratégia da Comissão, que se concretiza na Directiva «Serviços», visa abolir todas as restrições impostas à prestação de serviços. Em parte, as questões nela abordadas não têm directamente a ver com o mercado de trabalho ou a protecção dos consumidores. Mas quanto mais se pretender pôr em prática a liberdade de prestação de serviços, tanto mais evidentes e sensíveis se tornam as diferenças entre os diversos sistemas nacionais. Paralelamente, constata-se que a legislação comunitária atinente à defesa dos interesses dos trabalhadores e dos consumidores é relativamente escassa. Esta matéria é essencialmente regulada pela legislação interna de cada Estado-Membro e, portanto, as condições jurídicas, sociais e laborais são frequentemente díspares. Acresce o facto de a Directiva «Serviços» prever a possibilidade de determinadas regulamentações nacionais do país de origem e do país onde é prestado o serviço vigorarem paralela ou complementarmente, e cujo impacto só se verificará na prática.

1.3 A estabilidade social e a confiança dos consumidores são uma componente essencial da integração europeia e, também, condição para o êxito do mercado interno dos serviços. O debate em torno da directiva comunitária sobre os serviços peca pela ausência de análises pertinentes sobre o seu impacto nas

condições sociais, no emprego e nos interesses dos consumidores em cada Estado-Membro. A inexistência de uma base estatística que permita quantificar a liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento entre os Estados-Membros tem vindo a ser criticada pelo CESE ⁽³⁾. Praticamente também não há dados fiáveis sobre as mudanças estruturais esperadas nos mercados de trabalho dos Estados-Membros. Tem-se, de um lado, algumas poucas avaliações estatísticas de impacto, muito genéricas, e, de outro, casos particulares, não raro de natureza ilegal ou semi-ilegal, o que não é suficiente para se realizar uma avaliação de impacto.

1.4 A concretização do mercado interno dos serviços é uma componente essencial da Estratégia de Lisboa. O potencial de crescimento neste sector é um estímulo importante para a criação de mais emprego. O aumento da concorrência, resultado da liberalização do mercado dos serviços, terá repercussões positivas, na medida em que haverá uma maior oferta dos serviços e os preços diminuirão. Deverá, contudo, ser acompanhado de uma melhoria contínua da protecção social dos trabalhadores e de um nível adequado de protecção dos consumidores. O mesmo é válido para as normas de qualidade e de segurança em vigor nos Estados-Membros, incluindo as de protecção do ambiente. O impacto no emprego difere segundo os sectores e os Estados-Membros. As repercussões nas pequenas e médias empresas são, neste contexto, um factor decisivo.

1.5 O presente parecer de iniciativa tem por objectivo evidenciar o impacto da actual estratégia para o mercado interno dos serviços nos mercados de trabalho, nas condições de trabalho e na protecção do consumidor, explicitando o seu interesse prático para os interessados e para as instituições da UE. Estes aspectos não constituirão o objecto principal das duas audições que o CESE realizou sobre o mercado interno dos serviços ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Cf. CESE 137/2005, ponto 3.2., JO C 221 de 8.9.2005).

⁽⁴⁾ O CESE realizou em 19 de Setembro de 2001 uma audição sobre a estratégia geral para o mercado interno e em 24 de Maio uma audição no âmbito do seu parecer sobre a Directiva «Serviços», em que foram abordadas seis questões centrais: seguros de responsabilidade profissional, «balcão único», métodos de recolha estatística, etc.

⁽¹⁾ Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno.

⁽²⁾ CESE 137/2005 (JO C 221 de 8.9.2005).

1.5.1 Partindo do conceito de «liberdade de prestação de serviços» do direito comunitário, que abrange todas as prestações de serviços entre dois operadores económicos de Estados-Membros diferentes ⁽⁷⁾, a análise desenvolve-se em torno de três eixos temáticos:

- Dados quantitativos sobre o impacto no emprego, por sector e por país, bem como informações sobre as mudanças que se esperam na sequência da deslocalização, transferência ou importação de determinados serviços;
- Novos desafios na área das condições de trabalho que resultam do facto de o aumento da prestação de serviços entre os Estados-Membros ter também como consequência um aumento rápido da mobilidade dos trabalhadores destacados;
- Salvaguarda dos interesses dos consumidores na estratégia para o mercado interno dos serviços;
- As pequenas e médias empresas (PME), enquanto principais agentes da criação de emprego, assumem neste campo um papel preponderante.

1.6 O presente parecer deve ser entendido, por um lado, como uma primeira abordagem ao tema e, por outro, como contributo para o relatório final da Comissão Europeia sobre o mercado interno ⁽⁸⁾ e para os debates sobre o IMAC ⁽⁹⁾. Servem-lhe de base os dados disponíveis, as experiências práticas acumuladas e as expectativas dos peritos e dos interessados. As informações foram obtidas numa audição realizada em Viena, em Abril de 2006, e através do inquérito enviado a cerca de 6000 peritos dos diversos sectores da economia, sindicatos e grupos de interesse, bem como do meio científico e dos ministérios, ao qual responderam mais de 150 pessoas no Outono de 2006. O presente parecer não tem a pretensão de ser, nem de substituir, um estudo científico, mas apenas de fornecer pontos de referência para problemas existentes e evoluções futuras — a ter em conta pelo Observatório do Mercado Único do CESE nas suas análises — que podem servir de impulso para as decisões políticas e as análises económicas não só das instituições da UE como também dos outros agentes.

2. Dinâmica do sector dos serviços na União Europeia

2.1 A Comissão Europeia apresenta como justificação para a sua estratégia para o mercado interno o facto de o sector da prestação de serviços transfronteiriços na UE ter vindo a registar um desenvolvimento fraco. Espera-se que uma maior dinamização do mercado interno dos serviços resulte num relançamento do emprego e tenha um impacto positivo nos consumidores e nas empresas. Concretamente, o que significa esta dinâmica?

2.2 O problema da caracterização estatística do sector dos serviços transfronteiriços continua por resolver. Até à data, o Eurostat e os institutos de estatística nacionais têm recorrido às chamadas estatísticas dos fluxos financeiros, o que significa que são consideradas apenas as importações ou as exportações de

serviços que envolvem operações de pagamento transfronteiras. O sector dos serviços caracteriza-se por cooperação intensa, transferência de conhecimentos e troca de prestações, mas é um facto que em cada país há um vasto sistema de pagamentos entre diversas partes de uma empresa, entre parceiros integrados numa rede ou simplesmente entre entidades económicas juridicamente independentes num sistema contínuo de actividades convergentes. Nestas estruturas em rede, o respectivo parceiro calcula a transferência de conhecimentos, de tempo e de serviços prestados no próprio país como se fosse uma prestação fornecida ao adquirente, sem que no entanto haja lugar a um pagamento transfronteiras.

2.3 Daqui resulta que o sector dos serviços, na opinião do Comité, representa um volume de trocas bastante maior e tem, portanto, um peso muito mais importante do que aquele que é demonstrado pelas actuais estatísticas oficiais. Por conseguinte, o CESE defende resolutamente que a União Europeia deverá providenciar para que seja feito um levantamento de base de nível científico, a fim de se conhecer de que modo estão os vários ramos do sector dos serviços nos Estados-Membros a organizar as suas formas de cooperação com empresas de outros países. Através deste processo, que permite o cálculo de estimativas, seria possível conhecer exactamente o verdadeiro volume do mercado de serviços da União Europeia. Esta ideia é corroborada pelos estatísticos europeus que se esforçam por criar e introduzir em todos os Estados-Membros índices de preços para a totalidade dos serviços.

2.4 Ora vejamos: à luz das informações actualmente disponíveis, a Comissão conclui que o sector dos serviços, responsável por 56 % do PIB da UE, representa 70 % do emprego, mas apenas 20 % do volume de trocas intracomunitárias. Comparando com os EUA, o desenvolvimento da produtividade do sector dos serviços na UE é nitidamente inferior ⁽⁸⁾.

2.5 No mercado mundial, esta debilidade passa despercebida, pois a UE é líder no comércio de serviços e a tendência é para que veja a sua posição cada vez mais reforçada. Em 2003, a parte da UE foi de 26 %, ao passo que a dos EUA mal ultrapassou os 20 %. Mesmo os parceiros comerciais em franca expansão, como a Índia e a China, não têm conseguido, apesar do seu grande dinamismo, ultrapassar no conjunto os 5 %. Entre 1997 e 2003, a UE conseguiu manter uma posição líder de mercado nesta área, embora a sua quota-parte se tenha ficado por apenas 1,8 %.

2.6 Constata-se que esta fraqueza da UE se faz sentir sobretudo no comércio intracomunitário. Mas os números não a confirmam na totalidade. Entre 2000 e 2003, o comércio de serviços intracomunitários aumentou em 10,8 %, enquanto que essa percentagem para os parceiros extracomunitários foi apenas de 6,4 %. O facto é que, em termos comparativos, houve efectivamente um forte dinamismo no mercado interno, tanto mais que o ano de 2003 se caracterizou por um abrandamento económico. Por outro lado, há que ter em conta a queda dos preços dos serviços.

⁽⁷⁾ «Serviço»: toda e qualquer actividade económica não assalariada referida no artigo 50.º do Tratado que consista no fornecimento de uma prestação que seja objecto de uma contrapartida económica.

⁽⁸⁾ Este relatório será apresentado durante a Presidência portuguesa.

⁽⁹⁾ Comité Consultivo do Mercado Interno.

⁽⁸⁾ Fonte destes dados e dos dados apresentados nos pontos 3.5 e 3.6: Comissão Europeia 2004 e 2005.

2.7 O CESE insta a Comissão a efectuar um estudo mais aprofundado do impacto da realização do mercado interno dos serviços. Neste contexto, talvez fosse útil fazer a chamada análise SWOT (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades, ameaças).

3. Efeitos no emprego de um mercado interno dos serviços mais eficiente

3.1 As estimativas do impacto na criação de emprego estão relacionadas com os prognósticos de crescimento. Uma das primeiras análises do impacto da Directiva «Serviços» foi realizada em Outubro de 2004 pelo Gabinete de Análise Económica dos Países Baixos ⁽⁹⁾. Esta análise parte da premissa da OCDE de que qualquer desregulação resulta em crescimento e favorece, portanto, a criação de emprego. O interessante é que este estudo conclui que não são as regulamentações propriamente ditas que constituem um obstáculo, mas a heterogeneidade das mesmas. Nele se afirma ainda que a Directiva «Serviços» poderia proporcionar um aumento entre 15 e 30 % no sector do comércio de serviços e fazer progredir entre 20 a 35 % os investimentos estrangeiros directos no sector comercial.

3.2 Na Primavera de 2005, o Instituto *Copenhagen Economics* publicou um estudo encomendado pela Comissão ⁽¹⁰⁾, que inclui passagens explícitas sobre o impacto no emprego. Se o esperado aumento do consumo em 0,6 % do PIB da UE se confirmar, serão criados cerca de 600 000 postos de trabalho líquidos adicionais no conjunto dos 25 Estados-Membros. Espera-se igualmente um aumento da produtividade e uma subida média dos salários de 0,4 %.

3.3 As conclusões do estudo de Copenhaga suscitaram controvérsia, sobretudo porque se trata de uma argumentação exclusivamente a favor da oferta e que incide unicamente no efeito do aumento da procura num contexto de reduções de preços na sequência de medidas de desregulação. Não são tidos em conta os factores que podem ser desfavoráveis ao aumento da procura, como a baixa do poder de compra ou mudanças no comportamento dos consumidores. A selecção dos sectores é também controversa. Não há outros estudos sobre o impacto no emprego e como todos os trabalhos se baseiam no estudo de Copenhaga as conclusões são sempre as mesmas ⁽¹¹⁾. É necessário ter mais em atenção que a investigação e a inovação, o aumento das qualificações e a utilização das tecnologias da comunicação influem na eficiência do mercado interno dos serviços.

3.4 A criação de 600 000 postos de trabalho é obviamente positiva, embora seja um resultado modesto face às elevadas

expectativas ⁽¹²⁾. Muito mais importante é a possibilidade de haver uma repartição desigual destes empregos adicionais pelos sectores, pelos países e pelos diferentes grupos de assalariados. Mas neste momento não há dados que confirmem esta hipótese. Através do presente parecer, e com a ajuda do Observatório do Mercado Único, o CESE poderia tentar obter uma imagem mais clara das mudanças estruturais que se operam no mercado de trabalho.

3.5 O inquérito realizado pelo CESE mostra que há um grande interesse por esta temática. Noventa por cento dos inquiridos consideram que as informações sobre o impacto do mercado interno dos serviços na criação de emprego são insuficientes. As perguntas incidiam particularmente nos sectores mais afectados por cortes laborais ou em que haviam sido criados novos postos de trabalho. Dos inquiridos, 60 % dizem esperar efeitos positivos na economia em geral ou em sectores específicos. Os temas mais referidos são a assessoria empresarial e a assistência jurídica, embora o comércio, o artesanato/as PME, os transportes, os serviços de saúde, a agricultura e a silvicultura, a educação, o turismo, a prestação de serviços personalizados, a gestão da construção e a gestão de edifícios sejam também mencionados. À pergunta se previam que houvesse cortes nos postos de trabalho 44 % responderam afirmativamente. A indústria é na maior parte dos casos considerada a grande perdedora, mas são também referidos outros sectores susceptíveis de serem afectados: serviços públicos, gestão da construção e gestão de edifícios, agricultura e silvicultura, serviços às empresas, sector alimentar, serviços personalizados, comércio/comércio retalhista, turismo, indústria têxtil.

3.6 À pergunta sobre quem beneficia com este processo foram dadas respostas interessantes. Poder-se-á esperar que a adaptação ao mercado seja decisiva e que as empresas incapazes de se adaptar às novas condições de liberalização e ao mercado transfronteiras fiquem a perder. Terão mais hipóteses os trabalhadores qualificados em relação aos trabalhadores não qualificados e os trabalhadores jovens especializados geograficamente móveis em relação às pessoas mais idosas e menos flexíveis. São os postos de trabalho com elevados padrões sociais quem mais ficam a perder, em relação ao «emprego desprotegido» ou ao trabalho independente, cuja importância tem tendência para aumentar. Foram ainda referidos como ficando em pior posição a qualidade *versus* preço, os elevados requisitos de acesso à profissão e os países com elevados custos sociais. A opinião geral é de que os novos Estados-Membros são os que terão maiores benefícios, ao passo que os antigos são os que terão menos. Os prestadores de serviços locais e de menor dimensão terão de enfrentar a pressão exercida pelas empresas internacionais. Quanto aos consumidores não há opinião definida.

3.7 O tema do desenvolvimento das pequenas e médias empresas foi especialmente abordado: o aumento da prestação de serviços transfronteiras traduzir-se-á em mais emprego ou será que a pressão de preços e as pressões da concorrência provocarão o declínio das PME e, consequentemente, uma perda de postos de trabalho? Dois terços dos inquiridos (66 %) são de opinião que haverá um impacto positivo no emprego. Mas 55 % consideram que o resultado poderá ser a exclusão de concorrentes do mercado. Na opinião de uma clara maioria (69 %), a

⁽⁹⁾ Kox, H. et al. — *The Free Movement of Services within the EU*, CPB Relatório N.º 69, Outubro de 2004 (<http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/69/>).

⁽¹⁰⁾ *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, Janeiro de 2005.

⁽¹¹⁾ É o caso do estudo encomendado pelo Ministério da Economia e do Trabalho da Áustria, intitulado «*Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies*», Viena 2006.

⁽¹²⁾ Algumas críticas, que devem ser levadas a sério, dizem que esta extrapolação não é realista.

liberalização do mercado interno dos serviços não tem, no entanto, grande influência no desenvolvimento das PME, que depende mais de outros factores. Resumindo, as expectativas são em geral positivas, embora relativamente reduzidas. No entanto, uma das expectativas é que a qualificação dos trabalhadores, a capacidade inovadora e a qualidade da prestação dos serviços venham a ser factores decisivos de sucesso e sobrevivência no mercado. Mas há também um outro aspecto: uma pressão ou exigências crescentes no sentido de uma maior harmonização (cartas de curso e diplomas profissionais, requisitos de gestão, preços e salários, encargos para a segurança social, impostos sobre as empresas, adaptação às normas comunitárias e internacionais em geral). Prevê-se um impacto negativo nos padrões sociais e na protecção do consumidor e do ambiente. Por outro lado, receia-se que também as especificidades culturais locais possam passar despercebidas às grandes multinacionais que vão conquistar o mercado.

3.8 À pergunta se os trabalhadores independentes terão mais oportunidades de prestar serviços transfronteiras, 84 % dos inquiridos respondem afirmativamente.

4. Novos reptos na área das condições de trabalho e de emprego

4.1 A prestação de serviços entre Estados-Membros está quase sempre associada à mobilidade dos trabalhadores. Dado a insuficiente harmonização da legislação comunitária neste domínio, coexistem num mesmo mercado e numa mesma empresa diferentes sistemas de regras sociais. A Directiva «Destacamento» cria um conjunto mínimo de disposições que regulam as condições de igualdade de tratamento entre trabalhadores destacados e trabalhadores locais. Por outro lado, as questões relacionadas com o direito do trabalho e o direito social foram, em princípio, excluídas da Directiva «Serviços». Mas isso não significa que o mercado de serviços transfronteiras fique sem efeito. Continua a não haver harmonização na área da negociação colectiva, não obstante a Directiva «Destacamento». Devido à exclusão do direito do trabalho na Directiva «Serviços» não foi estabelecido o «princípio da tributação no local de trabalho» para os trabalhadores. A formulação jurídica, considerada imprecisa, foi objecto de acesos debates. Agora, resta aguardar a transposição para a ordem jurídica interna. Por fim — partindo do êxito da realização do mercado interno dos serviços — o aumento do número e, eventualmente também, da duração dos destacamentos criará uma nova qualidade.

4.2 Não cabe aqui, nem pode caber, discutir a aplicação da Directiva «Destacamento». A questão que importa colocar é esta: que problemas surgem ou se agravam devido ao facto de cada vez mais trabalhadores de diferentes Estados-Membros trabalharem eventualmente por períodos prolongados, no âmbito de contratos de serviços, num mesmo local em condições diferentes? Onde estão as oportunidades (se pensarmos, por exemplo, nos prognósticos do estudo de Copenhaga que apontam para um aumento dos salários)? Não se trata, definitivamente, de pressupor que os actores do mercado e os responsáveis políticos pretendem, de uma maneira geral, praticar o *dumping* social, mas sim de olhar a prática tal como ela é.

4.3 Dos inquiridos, 82 % respondem afirmativamente à pergunta se é de esperar que o aumento do comércio de

serviços entre os Estados-Membros e, consequentemente, o aumento do número de destacamentos de trabalhadores para outros países, dêem origem a alterações nas condições de emprego no próprio país. Vinte por cento estimam que haverá uma melhoria das condições de trabalho e 17 % contam com um agravamento da situação. Apenas 7 % acreditam que haverá mais segurança dos empregos. Por sua vez, 56 % partem do princípio de que haverá mais flexibilidade nas relações laborais e mais contratos de duração limitada.

4.4 Este aspecto da flexibilidade volta a ser referido nas respostas às perguntas abertas. Para muitos é provável que haja uma substituição dos trabalhadores fixos por trabalhadores a tempo parcial, bem como um aumento dos contratos de empreitada e do falso trabalho «por conta própria». As expectativas positivas são também precisadas: aprendizagem de línguas estrangeiras, novas visões e incentivos à qualificação, aumento dos salários e mais oferta de empregos. Mas predominam os receios: mais concorrência, piores condições de trabalho, horários de trabalho mais longos e mais flexíveis, agravamento dos conflitos sociais, aumento das práticas ilegais e reduções salariais. Os sistemas sociais vão confrontar-se com novas dificuldades. Para os trabalhadores com menos mobilidade, sobretudo as mulheres, a situação complica-se e a mobilidade profissional pode destabilizar as estruturas familiares. À pergunta se a liberalização do mercado interno dos serviços terá influência na evolução salarial, 50 % dos inquiridos prevêem reduções salariais, 43 % esperam que haja um aumento do nível salarial e 7 % consideram que a situação não se altera de modo significativo ou salientam que tudo depende do sector de actividade em causa.

4.5 À pergunta se a Directiva «Destacamento» é suficiente para a protecção social, 48 % dos inquiridos respondem afirmativamente, enquanto que 52 % são de opinião contrária. Na eventualidade de ser necessária nova regulamentação, a maior parte dos inquiridos (65 %) dá preferência a uma abordagem à escala europeia; um terço considera que o problema seria mais facilmente resolvido ao nível nacional e 2 % defendem ambas as soluções. As respostas à pergunta aberta sobre quais os problemas que devem ser especialmente apontados resumem-se da seguinte forma: a ausência de harmonização em matéria social (incluindo os requisitos de acesso à profissão e a autorização industrial) e as diferenças de tratamento daí resultantes foram os problemas mais apontados pelos inquiridos. Consequentemente, alguns reclamam o alargamento do âmbito de aplicação da Directiva «Destacamento» no que diz respeito aos sectores e ao conteúdo das regras. Outros aspectos referidos: a aplicação incorrecta das disposições sobre destacamentos, a insegurança jurídica e o aumento das práticas ilegais, bem como a insuficiência dos controlos e da perseguição judicial das infracções cometidas. São também mencionados problemas relacionados com a segurança e a saúde no local de trabalho e com os sistemas de segurança social, bem como a questão do combate ao falso trabalho «por conta própria». Há ainda uma série de críticas quanto ao excesso de burocracia, à existência de barreiras nacionais e à tendência para fechar os mercados nacionais. Um outro aspecto considerado problemático é a insuficiente consideração das especificidades linguísticas e culturais.

4.6 Qual é o efeito nas empresas de situações em que trabalhadores de outros países trabalham, no âmbito de contratos de serviços, em condições diferentes das estabelecidas para os trabalhadores nacionais? Seis por cento consideram que isso não tem efeitos relevantes e 23 % afirmam que ainda é cedo para fazer prognósticos. Vinte e quatro por cento prevêem um aumento das disparidades nas condições de trabalho dentro das empresas; 34 % crêem que vão surgir novas dificuldades na observância das disposições sociais e laborais e 13 % confirmam que os trabalhadores destacados não estão completamente abrangidos pelos direitos de participação nacionais. Na resposta à pergunta aberta sobre este tema são apontados novos aspectos. Surgem novas dificuldades salariais e sociais, por exemplo, através de salários diferentes para trabalho igual ou porque haverá trabalhadores que prescindirão voluntariamente das prestações sociais pagas pela empresa. É também manifestada uma outra expectativa: o conhecimento de «melhores práticas» poderia ser uma oportunidade para melhorar as condições de trabalho e a qualidade do trabalho. Nesse sentido, deveria haver «mais inteligência» no diálogo social ao nível empresarial. A existência de barreiras de comunicação poderá afectar a qualidade do trabalho e o trabalho de equipa e, inclusivamente, levar a uma generalizada falta de solidariedade entre os trabalhadores de uma empresa. Para o trabalhador tornar-se-á eventualmente mais difícil tomar conhecimento e consciência dos direitos que lhe assistem. Diferenças demasiado acentuadas poderão constituir um obstáculo ao êxito da empresa (conflitos, encargos administrativos, qualidade do trabalho), mas, por outro lado, a observância das disposições legais poderá exigir demasiado das empresas e levar, em última análise, a um aumento das práticas ilegais. Por fim, considera-se que a liberdade de prestação de serviços é também uma oportunidade para colmatar a carência de recursos humanos qualificados.

4.7 É difícil resumir os exemplos práticos, pois cada um deles tem conteúdos próprios que ajudam a compreender melhor a questão. Por conseguinte, citam-se aqui apenas alguns exemplos que ilustram áreas problemáticas ainda não abordadas. De entre os aspectos referidos saliente-se a existência de regras e procedimentos pouco claros em caso de acidentes de trabalho, bem como problemas relacionados com as condições de destacamento, a transformação dos contratos de trabalho e a aplicação de convenções colectivas de outros países e o tratamento de trabalhadores migrantes.

5. Interesses dos consumidores no mercado interno dos serviços

5.1 O mercado interno dos serviços deve também trazer benefícios para os consumidores. Trata-se de uma questão de disponibilidade (preço, acesso, oferta), de qualidade, de transparência (informação, confiança) e de segurança jurídica (responsabilidade, protecção dos consumidores). Estes aspectos estão a ser suficientemente realizados? As propostas que visam a realização do mercado interno dos serviços cobrem estes aspectos ou poderão daí advir problemas para os consumidores? O terceiro eixo do questionário pretende lançar luz sobre as experiências práticas com o comércio de serviços transfronteiras do ponto de vista dos consumidores.

5.2 É difícil avaliar claramente a Directiva «Serviços» do ponto de vista dos consumidores. Durante a audição do CESE realizada em Abril de 2006, várias foram as vozes que criticaram o facto de, em geral, não se ter dado a atenção devida à protecção do consumidor. Mas há também avaliações positivas, em particular no que diz respeito à melhoria da oferta. Na globalidade, as questões da protecção do consumidor não foram explicitamente consideradas e, provavelmente, apenas o serão no contexto de uma análise de impacto ao nível nacional. A confiança dos consumidores é, no entanto, muito importante para o sucesso do mercado interno dos serviços.

5.3 Solicitou-se no questionário que os critérios mencionados no ponto 5.1 *supra* para a criação de um mercado interno dos serviços mais favorável aos consumidores (disponibilidade, qualidade, transparência e segurança jurídica) fossem classificados por ordem hierárquica: por um lado, do ponto de vista dos inquiridos e, por outro, do ponto de vista da avaliação da Directiva «Serviços» (até que ponto são nela contemplados esses critérios). Enquanto que, no primeiro caso, os aspectos mais citados são a qualidade e a segurança jurídica (em primeiro e em segundo lugares), a avaliação da Directiva «Serviços» revela que em primeiro lugar está a disponibilidade e em último a segurança jurídica. Segundo o inquirido, apenas 23 % estão satisfeitos com a actual realização destes aspectos, e 77 % consideram que a situação poderia ser melhorada.

5.4 Apesar de a Directiva «Serviços» não afectar, em princípio, a aplicação da legislação de protecção do consumidor em vigor no país onde é prestado o serviço, o receio de lacunas foi recorrentemente manifestado nos debates. À pergunta sobre se a legislação nacional de protecção do consumidor pode vir a estar em risco, 52 % respondem afirmativamente. As queixas mais frequentes referem-se a uma aplicação da lei menos eficaz, em particular no tocante a reclamações e a pedidos de indemnização. Respondendo a uma outra pergunta, 76 % dos inquiridos receiam que surjam problemas no que toca à responsabilidade e às medidas de execução administrativa. Cinquenta e um por cento receiam também uma redução global do nível de protecção dos consumidores. Sobretudo, receia-se que as normas nacionais (de nível superior às normas da UE) venham, no seu conjunto, a ser afectadas. Este risco existe também para as disposições administrativas aplicáveis ao exercício de actividades industriais e comerciais, que afectam directamente o consumidor, uma vez que as mesmas passarão a ser reguladas pelo princípio do país de origem, como é o caso, por exemplo, da protecção contra fraudes e dos pedidos de indemnização. Há receio de que possa haver uma limitação das garantias e uma redução da qualidade dos serviços. Por fim, há também a preocupação de que possa haver uma perda de direitos de informação, nomeadamente no que se refere às informações sobre os produtos (impacto negativo no ambiente, informações sobre responsabilidade, transparência geral), à indicação do preço, aos fornecedores (integridade do fornecedor, nível de qualificação, segurança regulamentar), às garantias, à responsabilidade, etc.

5.5 Uma das perguntas dizia especialmente respeito à pretendida, e indispensável, informação dos consumidores sobre ofertas de serviços transfronteiriços. Os aspectos mais relevantes mencionados são: indicações sobre garantias jurídicas, indemnizações e direitos de reclamação, bem como informações sobre a

identidade do fornecedor/origem, transparência de preços e indicações precisas sobre a qualidade do serviço e segurança do produto/garantias. É evidente que a insegurança gerada pelo debate sobre o princípio do país de origem leva muitos a exigirem a indicação do direito aplicável e da autoridade ou jurisdição competente para dirimir litígios.

5.6 Somente 25 % dos inquiridos referem ter experiência com os serviços europeus de atendimento ao consumidor ou com a cooperação na UE em matéria de protecção dos consumidores. Na maior parte das vezes, as experiências foram positivas, embora sejam apontados défices no que respeita, por exemplo, à cooperação transfronteiriça na aplicação do direito ou à identificação dos parceiros/pessoas-recursos a contactar em cada país. Também há vozes críticas que consideram os procedimentos excessivamente burocráticos e dispendiosos e apontam que a cooperação no domínio da protecção do consumidor é reduzida e pouco eficiente, sobretudo quando se trata de casos complexos. No cômputo geral, fica-se com a impressão de que a informação sobre os serviços de atendimento do consumidor na UE, e as possibilidades de cooperação, são pouco divulgadas.

5.7 Com o objectivo de assegurar uma melhor qualidade dos serviços, a Directiva «Serviços» recomenda a aplicação, numa base voluntária, de normas e certificações. Esta proposta é acolhida favoravelmente por 54 % dos inquiridos, contra 46 % que manifestam dúvidas. Para os defensores das normas de qualidade numa base voluntária, a sua aplicação é um meio eficiente que precisa de se afirmar no mercado e junto dos clientes. É opinião consensual entre os críticos que o respeito destas normas só pode ser assegurado através de controlos estatais. Por este motivo, defende-se que a regulamentação deve ser clara. Normas voluntárias serão respeitadas por empresas sérias, mas haverá sempre outras menos escrupulosas que não o farão. Precisamente este aspecto é muito importante para o comércio de serviços transfronteiras.

5.8 A Directiva «Serviços» introduz igualmente um sistema de controlo partilhado entre as autoridades do país de origem e as do país onde é prestado o serviço. Quisemos saber se isso contribui para aumentar a confiança dos consumidores. Oitenta e dois por cento respondem afirmativamente, contra 18 % que afirmam ter menos confiança. Aparentemente, há profundas dúvidas quanto à aplicação prática deste sistema.

5.9 Por fim, os inquiridos tiveram oportunidade de responder a perguntas abertas sobre a protecção dos consumidores no futuro mercado interno dos serviços. Mais uma vez, os aspectos mais referidos são a ausência de clareza e segurança jurídicas no domínio da protecção dos consumidores, nomeadamente no tocante às garantias e responsabilidades (em caso de insolvência), à garantia de boa execução (falta de harmonização, problemática do ónus da prova) e ao pagamento de indemnizações (processos demasiado morosos e complexos, desejo de maior harmonização). Em segundo lugar, é referida a necessidade de garantir informações suficientes sobre o serviço e o fornecedor. A falta de normas de qualidade comuns e as dificuldades na comparabilidade de competências e qualificações são algumas das lacunas apontadas. Muitas vezes as disposições sobre protecção do consumidor não são correctamente aplicadas ou nem sequer existem (por exemplo no que diz respeito

a pensões, serviços de saúde). Outros aspectos relevantes mencionados são as questões sociais (vencimentos inferiores ao salário mínimo, trabalho clandestino, migração) e o receio de que haja uma redução das normas ambientais e de segurança. Dever-se-ia definir um nível mínimo de serviços de acesso geral com participação social. Há também receio de ocorrerem distorções da concorrência para fornecedores locais (por exemplo, encargos sociais diferentes) e problemas com as diferenças de câmbio.

6. Principais resultados

6.1 O inquérito revela que há um grande interesse em responder aos novos desafios que se colocam aos mercados de trabalho, à criação de emprego e à protecção do consumidor no mercado interno dos serviços. São apontadas muitas evoluções problemáticas, mas também definidas oportunidades futuras. Ambas carecem de maior consideração e deveriam servir de inspiração à aplicação da Directiva «Serviços».

6.2 O problema da caracterização estatística do sector dos serviços transfronteiriços na UE continua por resolver. Uma análise que procure dar uma visão próxima da realidade é condição para a avaliação da evolução da dinâmica do emprego. O CESE reitera, portanto, o seu pedido para que se proceda a uma única recolha de dados capaz de resolver por si o problema.

6.3 Segundo 90 % dos inquiridos, as informações sobre os eventuais efeitos da nova estratégia para o mercado interno sobre o emprego são insuficientes. Sessenta por cento prevêem efeitos positivos no emprego, ao passo que 44 % estimam que haja uma perda de postos de trabalho. Globalmente, são esperados «desvios no emprego». Posto isto, seria conveniente que o Observatório do Mercado Único adoptasse uma abordagem sectorial, estabelecendo uma diferenciação entre os vários sectores, tais como os serviços conexos da indústria, a educação, determinados serviços públicos liberalizados, os serviços personalizados e o artesanato. Particularmente relevantes são as afirmações acerca de quem conseguirá atingir os maiores benefícios. Neste contexto, recomenda-se uma análise mais aprofundada dos aspectos ligados ao trabalho qualificado/não qualificado e das oportunidades dos trabalhadores especializados geograficamente móveis *versus* trabalhadores menos flexíveis. Em relação ao primeiro ponto, supõe-se que o processo se verifique não só entre os Estados-Membros, mas também dentro de um mesmo sector. Quanto ao último, trata-se de um desafio que se coloca aos mercados de trabalho e aos sistemas sociais.

6.4 O desenvolvimento das pequenas e médias empresas é em grande parte visto de forma positiva e, portanto, também o desenvolvimento do emprego. Contudo, no que toca ao impacto da Directiva «Serviços» no emprego, as opiniões não são tão positivas. Mas perspectivam-se novos desafios que têm de ser enfrentados com mais qualidade, melhores qualificações dos trabalhadores e maior capacidade inovadora. Algumas vozes entendem que para fazer face à pressão da concorrência, há necessidade de harmonizar mais as «molduras». Receia-se que, com a entrada nos mercados dos grandes fornecedores, as especificidades locais e regionais se possam perder.

6.5 Oitenta e dois por cento dos inquiridos partem do princípio de que a intensificação do mercado interno dos serviços provocará alterações nas condições de trabalho e emprego ao nível nacional. Isto não se explica pelo desconhecimento da Directiva «Serviços», mas antes pela constatação de que as condições não estão harmonizadas e de que há novos factores que influem no mercado. A maioria prevê um aumento dos contratos de duração limitada e uma flexibilidade cada vez maior nas relações de trabalho. As expectativas positivas relacionam-se com a oferta de trabalho, a formação linguística e as qualificações em geral.

6.6 As disposições vigentes sobre destacamentos assumem um papel importante neste contexto. A aplicação deficiente das disposições é frequentemente apontada como um problema. Face aos novos desafios, metade dos inquiridos considera que as disposições vigentes não são suficientes para assegurar uma protecção social. Isto torna-se evidente quando se faz uma análise acurada da situação nas empresas. Quanto menos harmonização houver, tanto mais provável será a desigualdade de tratamento pelo mesmo trabalho. Em parte, este problema é encarado como uma oportunidade, na medida em que o contacto com «melhores práticas» pode servir de incentivo para melhorar as condições de trabalho no país de origem. Numa análise de conjunto, pode concluir-se que a existência de condições de trabalho ou regulamentações desiguais dentro de uma mesma empresa constitui um desafio também para as empresas. O debate em torno da directiva não incide nesta questão. Importante é reter que a desigualdade e, consequentemente, os conflitos agravar-se-ão. Essa é uma tarefa que compete à UE e aos legisladores nacionais, principalmente no quadro da actual aplicação da Directiva «Serviços», para além de ser também um desafio para o diálogo social na UE.

6.7 Uma maior mobilidade dos trabalhadores no âmbito de serviços prestados entre Estados-Membros, sem que haja clareza em relação aos direitos que lhes assistem, aumentará a necessidade de serviços de aconselhamento. Estes serviços têm de ser assegurados à escala comunitária. O trabalho do Euroinfocenter, aliado à criação de uma base de dados sobre questões relacionadas com os trabalhadores, produz informações importantes, que o CESE segue intensamente.

6.8 É difícil avaliar claramente a Directiva «Serviços» do ponto de vista dos consumidores. Foram mencionados aspectos negativos, mas também aspectos positivos. A avaliação do inquérito revela que é dado muito valor à qualidade e à segurança jurídica, embora estes dois aspectos, na opinião dos inquiridos, não sejam devidamente considerados na Directiva

«Serviços». Somente 23 % se declaram satisfeitos com a situação actual em matéria de protecção do consumidor.

6.9 As principais preocupações manifestadas relacionam-se com a segurança jurídica e a aplicação da lei. Apesar de a Directiva «Serviços» não afectar, em princípio, a aplicação da legislação de protecção do consumidor em vigor em cada Estado-Membro, 52 % receiam que as disposições nacionais venham a ser afectadas. É manifestado o desejo de haver regulamentação clara sobre garantias e responsabilidades e, também, procedimentos céleres de indemnização. As regras vigentes parecem não ser suficientes ou tem-se receio de que, devido à concorrência futura, as normas nacionais (de nível superior às normas comunitárias) não venham a ser cumpridas. Igualmente importante é assegurar informação suficiente sobre serviços e fornecedores. A falta de normas de qualidade comuns (a certificação numa base voluntária não é matéria consensual) e as dificuldades na comparabilidade de competências e de qualificações são algumas das lacunas apontadas. Muitas vezes as disposições sobre protecção do consumidor não são correctamente aplicadas ou nem sequer existem (por exemplo no que diz respeito a pensões, serviços de saúde).

6.10 Raros são os que têm experiência com os serviços europeus de atendimento do consumidor ou com a cooperação transfronteiriça. Os esforços nesse sentido são, de modo geral, vistos de forma positiva, mas não são suficientes. Para além de serem fracos, pouco servem na aplicação da lei e em casos complexos.

6.11 Os interesses dos consumidores têm de ser mais tidos em conta no mercado interno dos serviços. A insegurança jurídica em relação aos serviços transfronteiras tem de ser combatida através de uma estratégia de informação aos níveis nacional e comunitário. Não devemos subestimar as exigências para que haja informações detalhadas sobre serviços e fornecedores. Este aspecto não pode ser ignorado quando da aplicação da Directiva «Serviços».

6.12 O CESE continuará a analisar, através do Observatório do Mercado Único e em estreita colaboração com a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, o impacto do mercado interno dos serviços no desenvolvimento do comércio de serviços entre os Estados-Membros, no emprego e na protecção do consumidor. O presente parecer pode servir de base para uma análise mais pormenorizada de determinados sectores/ramos, atendendo-se aos principais resultados do inquérito.

Bruxelas, 30 de Maio de 2007.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS