

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 27.1.2011
COM(2011) 20 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Para um melhor funcionamento do mercado único dos serviços – tirar proveito dos
resultados do processo de avaliação mútua da Directiva Serviços**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SEC(2011) 102 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Para um melhor funcionamento do mercado único dos serviços – tirar proveito dos resultados do processo de avaliação mútua da Directiva Serviços

(Texto relevante para efeitos do EEE)

Os serviços são o motor da economia da UE. Em termos gerais, 9 em cada 10 novos postos de trabalho são criados neste sector. Um mercado único dos serviços a funcionar bem e verdadeiramente integrado representa, portanto, um instrumento fundamental para garantir o crescimento, emprego e inovação que são necessários na Europa e para reforçar a sua competitividade global. As reformas estruturais necessárias para criar um verdadeiro mercado único dos serviços estão também no cerne da estratégia «Europa 2020»¹, que salientava a necessidade de «*criar um mercado único aberto dos serviços, com base na Directiva Serviços*». A Comunicação «Um Acto para o Mercado Único»², recentemente adoptada pela Comissão, sublinhava a necessidade de prosseguir o desenvolvimento do mercado interno de serviços, com base no processo de «avaliação mútua» da Directiva Serviços³.

Na presente comunicação, a Comissão apresenta os principais resultados do processo de «avaliação mútua» e usa-os como base para uma nova fase na construção de um mercado único dos serviços, consolidando e complementado os benefícios da Directiva Serviços com um conjunto de novas medidas. A presente comunicação é acompanhada por um documento de trabalho dos serviços da Comissão que descreve mais pormenorizadamente o trabalho realizado durante a «avaliação mútua» e apresenta uma primeira série de resultados das reformas legislativas adoptadas pelos Estados-Membros em aplicação da directiva.

1. OS SERVIÇOS SÃO O MOTOR DA ECONOMIA DA UE

A realização de um mercado único dos serviços - um espaço sem fronteiras internas no qual é assegurada a livre circulação de serviços – foi **uma das pedras angulares do projecto europeu**, desde a sua origem. O mercado único dos serviços não foi concebido, nem deve ser visto, como um fim em si mesmo, mas sim como um **instrumento para melhorar a vida diária e o bem-estar das empresas e dos cidadãos europeus**. É necessário aproveitar o seu enorme potencial como alavanca para a criação de crescimento e emprego sustentáveis, alargando as possibilidades de escolha para o consumidor e abrindo novas oportunidades para as empresas.

¹ Comunicação da Comissão «Europa 2020 - Uma estratégia europeia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», COM(2010) 2020 final.

² «Um Acto para o Mercado Único - Para uma economia social de mercado altamente competitiva», COM(2010) 608 final.

³ Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno. JO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

A necessidade de um mercado único dos serviços a funcionar em pleno é ainda mais premente perante a actual crise económica. Actualmente, os serviços são o **principal impulsor da economia da UE**, e a actividade económica tem vindo a evoluir acentuadamente para os serviços com utilização intensiva do conhecimento nas últimas décadas. Os serviços representam mais de **dois terços do PIB** e do emprego da UE e têm sido a **fonte de toda a criação líquida de emprego** nos últimos anos. Além disso, cerca de 75% do comércio de serviços respeita à prestação de serviços a outras empresas em quase todos os sectores da economia europeia, em especial no sector **industrial**. A existência de mercados de serviços mais integrados e a funcionarem melhor deverá, portanto, aumentar a competitividade da economia da UE no seu todo.

No entanto, **ainda não se está a aproveitar todo o potencial** do mercado único dos serviços. Os serviços continuam a representar apenas cerca de um quinto do total do comércio interno da UE, proporção que é modesta quando comparada com a sua presença na economia (mesmo tendo em conta o facto de que certos serviços são, por natureza, menos comercializáveis e/ou assumem um carácter mais local). A falta de dinamismo no comércio de serviços no interior da UE torna-se evidente quando comparada com o comércio de serviços da UE a nível mundial. Desde 2004, o comércio de serviços entre a UE e o resto do mundo tem vindo a crescer a um ritmo mais rápido do que no interior do Mercado Único. Actualmente, só cerca de 8% das PME europeias fazem negócios noutros Estados-Membros. Assim, determinadas actividades inovadoras que são essenciais para o crescimento não atravessam as fronteiras nacionais e, muitas vezes, não atingem a necessária massa crítica, o que limita as possibilidades de escolha para os utilizadores de serviços, bem como o potencial de inovação da Europa. Por outro lado, o aumento da produtividade tem sido lento nos últimos anos em diversos sectores de serviços, em parte devido à baixa intensidade da concorrência, que continua a ser dificultada por barreiras injustificadas ao Mercado Único.

Em resumo, a **economia da UE precisa urgentemente de um mercado único dos serviços mais integrado e aprofundado**, necessário para ajudar as empresas – de serviços ou industriais – a crescer, a criar mais emprego e a posicionarem-se melhor em termos mundiais. Esse elemento é também fundamental para colocar a economia da UE na via da recuperação. Um maior crescimento dos serviços ajudaria também a um melhor acompanhamento das mudanças estruturais na economia da UE e a uma melhor compensação dos ajustamentos ocorridos noutros sectores em termos de emprego.

A adopção e subsequente transposição da **Directiva Serviços foi um marco fundamental** para um melhor funcionamento do mercado único dos serviços. As barreiras injustificadas foram eliminadas, o quadro regulamentar foi simplificado e as administrações públicas modernizadas. Mas **ainda há muito a fazer**. A Comunicação «Um Acto para o Mercado Único», recentemente adoptada pela Comissão, confirmou a importância do mercado interno dos serviços e a necessidade de continuar o respectivo desenvolvimento. Tomando como base os resultados do processo de «avaliação mútua» da Directiva Serviços, **a presente comunicação define um ambicioso programa de trabalho que deverá permitir avançar na caminho da realização deste objectivo**. Complementa e reforça as outras iniciativas em curso a nível da UE no sentido de melhorar o funcionamento dos mercados de serviços, em particular o seguimento do exercício de «monitorização do mercado do comércio e da distribuição»⁴ e a iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020, «Uma Agenda Digital

⁴ Ver: «Exercício de monitorização do mercado do comércio e da distribuição - Para um mercado interno do comércio e da distribuição mais eficiente e equitativo até 2020», COM(2010) 355 final.

para a Europa»⁵, bem como as futuras iniciativas para promover um melhor funcionamento do mercado único no que diz respeito ao comércio electrónico⁶.

2. A DIRECTIVA SERVIÇOS - UM GRANDE PASSO NO SENTIDO DE UM MELHOR FUNCIONAMENTO DO MERCADO ÚNICO DOS SERVIÇOS

Os serviços envolvem **actividades variadas e muitas vezes complexas**. As regras que os Estados-Membros impõem ao sector e as barreiras que os prestadores e os destinatários dos serviços podem enfrentar quando procuram beneficiar das vantagens do mercado único são igualmente variadas e complexas. **As barreiras são mais prejudiciais para os serviços** – em virtude da sua natureza intangível, da importância do *know-how* dos prestadores, da utilização dos equipamentos além-fronteiras, etc. – do que para as mercadorias. Afectam também de forma mais acentuada as PME, nomeadamente as microempresas (95% de todos os fornecedores de serviços na UE), do que as empresas de maior dimensão. Muitas dessas **barreiras assumem uma natureza transversal**, ou seja, são comuns a uma grande variedade de serviços, em todas as fases da actividade do prestador. Além disso, **apresentam diversas características comuns**, designadamente o facto de decorrerem frequentemente da carga administrativa, da insegurança jurídica associada às actividades além-fronteiras e da falta de confiança mútua entre os Estados-Membros⁷.

Neste contexto, **o Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram, em Dezembro de 2006, a Directiva Serviços**, um instrumento horizontal do mercado único que abrange uma grande variedade de actividades de serviços que representam cerca de 40% do PIB e do emprego da UE. A Directiva deveria ter sido integralmente transposta até ao final de 2009. O período de transposição de três anos exigiu um esforço sem precedentes a todos os níveis das administrações nacionais, para além de um forte apoio político, nomeadamente no Parlamento Europeu e no Conselho.

Os resultados da **transposição, apesar de esta ainda não estar concluída em alguns Estados-Membros, constituem um importante passo em frente** na eliminação das barreiras existentes e na modernização/simplificação da legislação. Centenas de exigências discriminatórias, injustificadas ou desproporcionadas que existiam na UE foram abolidas, em importantes sectores de serviços como o comércio a retalho, os serviços prestados por profissões regulamentadas ou os sectores da construção, do turismo e dos serviços a empresas. Para tal, foram adoptadas mais de 1 000 normas de execução, algumas das quais (as designadas «leis *omnibus*», uma revisão completa da legislação sectorial) implicaram dezenas de alterações nos mais diversos diplomas legais. Diversos Estados-Membros criaram também mecanismos específicos para evitar o surgimento de novas barreiras, nomeadamente impondo obrigações de notificação interna, estabelecendo orientações para a legislação futura ou integrando os chamados «testes do Mercado Único» no processo de avaliação do impacto das novas exigências. Por último, foram introduzidas nas diferentes legislações nacionais cláusulas que visam facilitar a livre circulação dos prestadores de serviços legalmente

⁵ Comunicação da Comissão «Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», COM(2010) 2020.

⁶ Consulta pública sobre o futuro do comércio electrónico no mercado interno e a aplicação da Directiva 2000/31/CE, relativa ao comércio electrónico, Agosto de 2010.

⁷ Para uma análise completa, ver o relatório apresentado em 2002 pela Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, intitulado «Situação do mercado interno dos serviços», COM(2002) 441 final de 30.7.2002.

estabelecidos noutros Estados-Membros. Se forem correctamente aplicadas, essas disposições deverão melhorar significativamente o funcionamento do mercado único dos serviços⁸. No entanto, é importante sublinhar que o **potencial da directiva** só será plenamente realizado quando **todos os Estados-Membros completarem todas as alterações legislativas necessárias** para a sua aplicação. Será esse, em particular, o caso nos Estados-Membros que tenham adoptado leis-quadro horizontais para a transposição da directiva mas que não tenham (ou quase não tenham) alterado a legislação sectorial específica existente de modo a eliminar as barreiras injustificadas.

As alterações legislativas representam apenas uma parte das realizações alcançadas no processo de transposição. Foi também realizado, e continua em curso, um esforço considerável para modernizar as administrações públicas, em especial através da criação de «**balcões únicos**» – portais da administração pública em linha para as empresas – actualmente operacionais na maioria dos Estados-Membros. E está a ser desenvolvida uma cultura de **cooperação administrativa** com vista a facilitar a livre circulação dos serviços – nomeadamente, através da utilização do sistema de «informação sobre o mercado interno». Estes esforços também devem ser continuados, a fim de garantir que os efeitos benéficos da directiva sejam plenamente sentidos no terreno.

Em termos globais, as estimativas mais conservadoras apontam para que a aplicação da Directiva Serviços possa gerar ganhos económicos de até **140 mil milhões de euros, correspondentes a um crescimento de 1,5% no PIB da UE**⁹. Estas estimativas não têm em conta os aspectos puramente nacionais da simplificação administrativa e regulamentar, que também deverão ser significativos.

A importância da Directiva Serviços para o desenvolvimento do mercado interno de serviços não fica por aqui. Com efeito, a directiva inclui um conjunto de mecanismos e instrumentos que permitirão novos progressos para além do período de transposição. Um instrumento particularmente poderoso é o **processo de avaliação mútua** previsto na directiva, conduzido pelos Estados-Membros e pela Comissão durante o ano de 2010. **A presente comunicação apresenta os principais resultados desse processo** e identifica, partindo dessa base, **um conjunto de medidas destinadas a aprofundar o mercado interno dos serviços**, adaptando-o melhor às necessidades dos cidadãos e das empresas da UE. Baseia-se nos resultados de discussões entre os Estados-Membros e a Comissão e nas principais conclusões alcançadas, bem como nos contributos enviados no âmbito da consulta pública realizada.

3. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO MÚTUA – UM INSTRUMENTO PODEROSO PARA AVALIAR O ESTADO DO MERCADO ÚNICO DOS SERVIÇOS

O processo de «avaliação mútua» foi um exercício inovador e factual de «**revisão pelos pares**», em cumprimento do disposto na própria Directiva Serviços. Embora um mecanismo desse tipo não seja adaptado ou necessário no âmbito da aplicação de todas as directivas da UE, as especificidades da Directiva Serviços fizeram com que fosse necessário. Em primeiro lugar, o âmbito de aplicação alargado da directiva obrigou os Estados-Membros a procederem a uma **revisão sistemática e abrangente da sua legislação**. Em segundo lugar, a directiva

⁸ Ver, no anexo à presente comunicação, uma panorâmica das alterações legislativas adoptadas pelos Estados-Membros e dos sectores de serviços que delas mais deverão beneficiar.

⁹ «Expected economic benefits of the European Services Directive», *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)*, Novembro de 2007.

encarregou os Estados-Membros de **avaliarem uma série de requisitos legais normalmente impostos aos prestadores de serviços**: exigências relativas ao estabelecimento (como regimes de autorização, restrições territoriais ou restrições à estrutura de propriedade) e exigências associadas à prestação de serviços além-fronteiras (nomeadamente de registo, de notificação ou de obrigação de subscrição de determinados seguros). Os Estados-Membros tiveram de analisar e avaliar essas exigências à luz de determinados critérios estabelecidos na directiva, a fim de determinar se devem ser mantidas, se devem ser modificadas ou se deverão ser eliminadas.

Dada a magnitude e complexidade dessas tarefas, **o intercâmbio de informações e experiências e a «revisão pelos pares» permitidas pelo processo de «avaliação mútua»** foram essenciais para que todos os Estados-Membros se empenhassem na via de uma aplicação bem sucedida deste ambicioso acto legislativo. Importa salientar, contudo, que algumas questões associadas à transposição da directiva – como a criação de «balcões únicos» – não faziam parte deste exercício.

Em Outubro de 2009, **no âmbito do Grupo de Alto Nível do Conselho Competitividade, a Comissão e os Estados-Membros chegaram a acordo sobre a metodologia** a utilizar neste importante exercício, que contou com a participação de 30 países¹⁰ e abrangeu cerca de 35 000 exigências diversas. Os **trabalhos foram iniciados em 2010**, com reuniões com os Estados-Membros, entre Janeiro e Março, em grupos de cinco países (os chamados *clusters*), para discutir a situação nesses países e preparar as discussões futuras. Tiveram continuidade, entre Março e Outubro, através de «sessões plenárias» que analisaram determinadas exigências específicas e os principais sectores de serviços abrangidos pela directiva¹¹. As partes interessadas foram convidadas a apresentar os seus pontos de vista numa **consulta pública** que foi realizada entre o final de Junho e meados de Setembro de 2010.

4. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO MÚTUA

4.1. Quais foram os progressos alcançados?

A avaliação global do processo de «avaliação mútua» é muito positiva. Através da instauração de um **diálogo estruturado** entre os Estados-Membros, criou a **transparência** relativamente aos resultados da transposição da Directiva Serviços e contribuiu para identificar e promover as **boas práticas regulamentares**. Os debates contribuíram ainda para fomentar um **hábito de diálogo**. O contacto e a troca de informações entre os Estados-Membros (contactos bilaterais e no seio dos grupos de países) multiplicaram-se ao longo de todo o processo e foram essenciais para os seus resultados.

O processo de avaliação mútua permitiu igualmente a elaboração de **uma imagem detalhada do estado em que se encontra uma parte importante do mercado único dos serviços**. Pela primeira vez, os Estados-Membros e a Comissão realizaram em conjunto uma avaliação exaustiva das regras nacionais que afectam as actividades de serviços, que abrangeu as regras

¹⁰ Os três países da EFTA integrados no acordo EEE - Islândia, Liechtenstein e Noruega - também participaram.

¹¹ Os seguintes sectores de serviços foram identificadas pelos Estados-Membros como prioritários: construção e serviços imobiliários, turismo e serviços afins, serviços ligados aos produtos alimentares e bebidas, serviços das profissões regulamentadas, serviços por grosso e a retalho, serviços prestados às empresas serviços privados no sector da educação. O Comité da Directiva Serviços foi informado dos resultados desse processo na sua reunião de 15 de Outubro de 2010.

a nível nacional, regional e local, bem como regras fixadas por associações profissionais com competências de regulamentação. Nesse contexto, a avaliação mútua teve um **«efeito de mercado único» sem precedentes nos Estados-Membros**, já que todos os níveis da administração nacional foram chamados a avaliar criticamente as suas próprias regras e as regras aplicadas noutros Estados-Membros, do ponto de vista do mercado único.

Por último, este processo provou também ser um instrumento útil para identificar os **obstáculos remanescentes** para o mercado único e, simultaneamente, para servir de base a **futuras medidas políticas** no sector dos serviços. Tudo isto só foi possível graças à **participação activa dos Estados-Membros**, que assumiram e participaram activamente no processo.

4.2. Que falta fazer?

As discussões com os Estados-Membros e as contribuições das partes interessadas mostraram que **o mercado único é um trabalho que ainda terá de ser concluído em certos sectores dos serviços**, em particular no que se refere à prestação de serviços além-fronteiras.

Parte do problema parece residir no facto de diversas **regras adoptadas pela UE ao longo dos anos com o objectivo de contribuir para o funcionamento do mercado interno dos serviços não estarem a ser plenamente utilizadas e serem, por vezes, transpostas ou aplicadas de forma desigual**. Os serviços estão, muitas vezes, sujeitos a vários instrumentos diferentes da UE. Alguns, como a Directiva Serviços e a Directiva Comércio Electrónico¹², são aplicáveis de forma horizontal. Outros, como a Directiva Reconhecimento das Qualificações Profissionais¹³, regulam questões de relevância fundamental para um grande número de actividades de serviços. Existem ainda muitos outros instrumentos da UE, nomeadamente os que regulam as transacções entre empresas e consumidores ou a protecção do ambiente, que têm um impacto muito significativo no sector dos serviços. A avaliação mútua revelou que, por vezes, há uma falta de clareza em relação à forma como estes instrumentos se complementam. Por outro lado, a transposição/aplicação desses instrumentos a nível nacional não parece tomar suficientemente em conta o funcionamento concreto do mercado único. Na prática, isto resulta em incertezas quanto às regras aplicáveis e, em particular no contexto da prestação de serviços além-fronteiras, numa menor capacidade e vontade de operar no estrangeiro por parte das PME.

A avaliação mútua revelou igualmente que as dificuldades remanescentes resultam do amplo recurso, por parte dos Estados-Membros, à possibilidade de **reservar determinadas actividades para determinados operadores**. Na UE, existem 800 actividades diferentes que são consideradas profissões regulamentadas num ou mais Estados-Membros e que se encontram reservadas aos prestadores de serviços com determinadas qualificações específicas. Embora, em determinados casos, possam existir razões políticas válidas para justificar esta prática (por exemplo devido à complexidade das actividades a realizar e às suas repercussões para a segurança ou protecção dos consumidores), nem sempre isso é verdade. Muitas actividades são regulamentadas apenas num número reduzido de Estados-Membros e mais de 25% estão regulamentadas num só Estado-Membro (como acontece, por exemplo, com os

¹² Directiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspectos legais dos serviços da sociedade da informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno (JO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

¹³ Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255 de 30.9.2005, p. 22).

fotógrafos, empregados de bar, fabricantes de espartilhos ou empregadas de quarto). Esta questão foi provavelmente uma das mais frequentemente mencionadas pelos Estados-Membros como um obstáculo ao funcionamento do mercado interno, em particular para a prestação de serviços além-fronteiras, nomeadamente quando a actividade não se encontra regulamentada num dos Estados-Membros envolvidos e é regulamentada no outro (por exemplo, um fotógrafo pode não ser autorizado a fotografar um evento no território de um Estado-Membro que reserva esta actividade a pessoas com determinadas qualificações profissionais no ramo da fotografia, a menos que possa comprovar que possui pelo menos dois anos de experiência profissional anterior). Os Estados-Membros sublinharam igualmente o facto de que, em certos sectores, como por exemplo a construção civil, parece haver um elevado número de «especializações» regulamentadas cuja relevância pode ser questionável, devido aos elevados custos da fragmentação do mercado que provocam, e que poderão constituir obstáculo a uma prestação de serviços de qualidade elevada (por exemplo, alguém com a qualificação de «técnico de electricidade» poderá ser confrontado com dificuldades quando pretender prestar serviços noutro Estado-Membro em que algumas das suas actividades se encontrem reservadas a uma profissão regulamentada diferente, como «instalador de aparelhos eléctricos»).

Os debates realizados no âmbito da avaliação mútua suscitaram também questões relacionadas com a **exigência de uma forma jurídica determinada** (por exemplo, restrições quanto às formas jurídicas possíveis para os operadores que pretendam aceder a certas actividades, como a proibição de os prestadores de serviços de artesanato serem sociedades de responsabilidade limitada) e **requisitos de propriedade do capital** (por exemplo, a obrigação de qualificações específicas para poder deter capital social de empresas que fornecem certos serviços, como uma regra no sentido de que só os profissionais autorizados do sector da contabilidade possam deter capital numa sociedade que oferece serviços de consultoria fiscal). Embora possam existir razões políticas válidas por detrás de algumas dessas exigências (por exemplo, garantir a independência ou o envolvimento pessoal do prestador de serviços), estas representam obstáculos ao funcionamento do mercado interno de serviços. Apesar dos progressos alcançados com a aplicação da Directiva Serviços, persistem diferenças importantes. Consequentemente, a justificação e/ou a proporcionalidade de certas regras foi amplamente debatida durante a avaliação mútua. As limitações da forma jurídica originam muitas vezes dificuldades para as empresas e os profissionais que se queiram estabelecer noutro Estado-Membro, na medida em que limitam a sua possibilidade de escolha da forma mais adequada, por exemplo para efeitos fiscais e de obtenção de financiamento. As exigências relativas à propriedade do capital podem reduzir as opções para a obtenção de financiamento e resultar em limitações nos modelos de negócio disponíveis. Por último, a aplicação de exigências de uma determinada forma jurídica ou estrutura de propriedade do capital para a prestação de serviços além-fronteiras pode ter efeitos particularmente restritivos, por exemplo privando alguns fornecedores da possibilidade de oferecerem os seus serviços além-fronteiras devido unicamente à forma jurídica que assumem.

O processo de avaliação mútua confirmou também que os prestadores de serviços além-fronteiras são muitas vezes obrigados a **subscrever seguros** pelo Estado-Membro em que o serviço é prestado, independentemente de o prestador de serviços poder já estar devidamente seguro no seu lugar de estabelecimento (por exemplo, um agente de patentes que apresenta um pedido de registo de patente noutro Estado-Membro em nome de um dos seus clientes pode ser obrigado a subscrever um novo seguro, mesmo quando o risco que o referido cliente representa já esteja seguro). À luz da Directiva Serviços, a justificação e proporcionalidade da imposição de tais obrigações terão de ser reavaliados em muitos casos. Nos casos em que tal exigência possa ser justificada, os prestadores de serviços poderão ser confrontados com

um problema de ordem prática: ao que parece, existem sérias dificuldades em obter um seguro para a prestação de serviços além-fronteiras (as fórmulas de seguro adequadas poderão ser difíceis de encontrar no mercado ou estar sujeitas a condições muito onerosas). Este facto foi referido durante o processo de avaliação mútua como gerador de problemas importantes para a prestação de serviços além-fronteiras em sectores como os serviços às empresas ou a construção.

Por último, o processo de avaliação mútua confirmou a necessidade de tornar o mercado interno dos serviços uma realidade mais concreta no terreno, tendo em atenção a aplicação simultânea de uma multiplicidade de regras, a nível regional ou local, numa União cada vez maior e mais diversificada. **É necessário mais diálogo** (com e entre as administrações dos Estados-Membros, bem como entre estas últimas e os prestadores de serviços) sobre questões essenciais para o mercado único, como a livre prestação de serviços, e **sobre o aumento da transparência**, de modo a evitar, na medida do possível, o aparecimento de novas barreiras. A complexidade de uma grande União aumenta igualmente a importância da **aplicação da legislação a nível nacional** e, em especial, da garantia de que os prestadores de serviços disponham a nível nacional de meios de recurso eficazes, rápidos e a preços comportáveis, que lhes permitam fazer valer os seus direitos no âmbito do mercado único.

5. O CAMINHO A SEGUIR: MEDIDAS PARA APROFUNDAR O MERCADO ÚNICO DOS SERVIÇOS

As principais conclusões da avaliação mútua demonstram que a Comissão terá de adoptar novas medidas para que a economia europeia possa beneficiar plenamente do potencial do mercado único dos serviços.

Como questão **prioritária**, a Comissão prosseguirá e aprofundará o trabalho com os Estados-Membros, numa base individual, por forma a **garantir a completa e correcta transposição e aplicação da Directiva Serviços em todos os Estados-Membros**. No primeiro semestre de 2011, a Comissão conduzirá uma série de reuniões bilaterais com os Estados-Membros em relação aos quais existem fortes indicações de transposição incorrecta ou incompleta da Directiva Serviços. Se necessário, serão tomadas medidas formais de execução.

Em paralelo, a Comissão irá proceder em 2011 a uma **primeira avaliação económica** da aplicação da directiva em termos concretos e do seu impacto no funcionamento dos mercados de serviços.

Por outro lado, a Comissão irá ainda adoptar, com base no acervo da União, várias medidas adicionais destinadas a fazer avançar o mercado único dos serviços.

5.1. Uma «verificação de desempenho» do mercado único para os serviços

Em conjunto com os Estados-Membros, a Comissão vai proceder a uma «**verificação de desempenho**» do mercado único dos serviços. O objectivo, neste caso, será avaliar a situação do ponto de vista dos utilizadores do mercado único, tais como empresas que pretendam abrir uma filial noutro Estado-Membro, trabalhadores por conta própria que pretendam prestar serviços além-fronteiras ou PME ou consumidores que procurem utilizar os serviços prestados por entidades estabelecidas noutro Estado-Membro. A «verificação de desempenho» deverá permitir **avaliar a forma como os diferentes actos legislativos da UE são aplicados e funcionam no terreno**.

A fim de obter uma visão geral útil e realista do funcionamento do mercado único dos serviços através dessa «verificação de desempenho», será necessário ter em conta outros instrumentos da UE, para além da Directiva Serviços. Além disso, a «verificação de desempenho» não deverá ser efectuada em abstracto mas sim com base em sectores e actividades concretos (estudos de caso), que demonstrem a forma como o mercado único funciona e em que domínios subsistem problemas. A ideia seria a definição de um conjunto de cenários práticos, em sectores específicos nos quais as empresas e os cidadãos se vêem mais frequentemente confrontados com um mau funcionamento do mercado único, atribuindo uma prioridade a cada sector com base no seu potencial de crescimento e emprego. Isto não significa, contudo, que os resultados da verificação de desempenho só sejam relevantes para esses sectores específicos. Tendo em conta a natureza muitas vezes transversal das barreiras no sector dos serviços e os instrumentos legais aplicáveis, a «verificação de desempenho» será igualmente útil na identificação de questões de natureza horizontal. Com base do processo de avaliação mútua, afigura-se que os serviços no sector da construção, no sector do turismo e no sector dos serviços às empresas seriam bons candidatos para a «verificação de desempenho». Em termos operacionais, a «verificação de desempenho» deverá reunir os diferentes serviços da Comissão e os serviços competentes das administrações dos Estados-Membros, que trabalharão em conjunto com vista a avaliar as dificuldades de aplicação conjunta, a nível nacional, dos instrumentos da UE, as razões para essas dificuldades e as possíveis soluções. A análise deverá ser apoiada em factos que comprovem o modo de funcionamento dos sectores específicos na prática¹⁴, devendo incluir contribuições das partes interessadas.

A «verificação de desempenho» deverá permitir a formulação de **conclusões sectoriais sobre o funcionamento do mercado único dos serviços** e, se necessário, a identificação da eventual necessidade de novas medidas, incluindo se necessário uma intervenção legislativa.

Em 2011, com base nas sugestões dos Estados-Membros quanto aos sectores específicos a examinar, a Comissão lançará a «verificação de desempenho» do mercado único dos serviços. O objectivo será finalizar esse processo no prazo de um ano, com vista a apresentar um relatório sobre os respectivos resultados ao Parlamento Europeu e ao Conselho e, se necessário, propor novas medidas até ao final de 2012.

5.2. Medidas orientadas para o combate aos últimos obstáculos regulamentares que continuam a entravar injustificadamente o potencial do mercado único dos serviços

O processo de avaliação mútua identificou várias **questões específicas** que parecem colocar dificuldades às empresas e aos cidadãos no quadro do mercado único e que **merecem ser examinadas em mais pormenor**. A identificação e dimensão dessas dificuldades deverão ser discutidas durante a «verificação de desempenho». Em paralelo, a Comissão irá trabalhar especificamente sobre essas questões, continuando a avaliar a situação e a eventual necessidade de adoptar medidas específicas a nível da UE.

¹⁴ O painel de avaliação dos mercados de consumo, por exemplo, fornece informações muito úteis no que respeita ao funcionamento prático dos mercados de serviços, do ponto de vista dos consumidores.

– A Comissão irá lançar uma avaliação da questão das **actividades reservadas**, centrando-se em especial nas áreas em que a ligação com a qualificação profissional exigida justifica uma discussão mais aprofundada. Esta avaliação deverá ter em conta a necessidade de se obterem mercados de serviços mais integrados, que ofereçam os serviços de elevada qualidade exigidos pelos seus destinatários. Com base nesta avaliação e nas conclusões da «verificação do desempenho», a Comissão decidirá, até 2012, sobre eventuais iniciativas específicas.

– A Comissão irá lançar uma avaliação para compreender melhor a forma como as restrições em termos de **estrutura de propriedade** e de **forma jurídica** afectam certos sectores de serviços e recolher dados sobre os efeitos económicos de tais restrições. Com base nesta avaliação e nas conclusões da «verificação do desempenho», a Comissão decidirá, até 2012, sobre eventuais iniciativas específicas.

– As dificuldades para os prestadores de serviços além-fronteiras decorrentes das **exigências de subscrição de seguros** devem ser examinadas, antes de mais, em conjunto com as partes interessadas, incluindo o sector dos seguros, com o objectivo de encontrar soluções práticas. Com base nesta avaliação e nas conclusões da «verificação do desempenho», a Comissão decidirá, até 2012, sobre eventuais iniciativas específicas.

5.3. Medidas orientadas para tornar o mercado interno dos serviços numa realidade mais concreta no terreno

A fim de garantir que a **liberdade de prestação de serviços** consagrada no artigo 16.º da Directiva Serviços seja **aplicada de modo adequado** e coerente em todos os Estados-Membros, a Comissão acompanhará atentamente essa aplicação e discutirá as suas conclusões com todos os Estados-Membros. Este processo poderá ser baseado na própria Directiva Serviços, que já prevê a obrigação de a Comissão apresentar relatórios sobre o funcionamento da referida disposição. O acompanhamento deve, em grande medida, basear-se na recolha das informações e dos pontos de vista dos Estados-Membros e das partes interessadas.

A Comissão publicará orientações anuais sobre a aplicação pelos Estados-Membros do princípio da liberdade de prestação de serviços e sobre a evolução da oferta de serviços além-fronteiras no mercado único. O primeiro desses documentos de orientação anuais deverá ser adoptado até ao final de 2011.

Daqui para a frente, será igualmente essencial **aumentar a transparência, a fim de evitar o surgimento de novas barreiras regulamentares**. A Directiva Serviços já prevê a obrigação de os Estados-Membros notificarem quaisquer novas exigências em termos de direito de estabelecimento ou exigências que afectem a livre circulação dos serviços. Importa consolidar desde já esta obrigação, fornecendo orientações às administrações dos Estados-Membros sobre a forma de a aplicar. Posteriormente, seria importante avaliar a pertinência de um alargamento bem delimitado do seu âmbito de aplicação.

Em 2011, a Comissão irá trabalhar com os Estados-Membros no sentido de consolidar o sistema de notificação da Directiva Serviços e de ajudar a fornecer orientações às administrações nacionais quanto ao respectivo funcionamento. Até ao final de 2012, a Comissão apresentará um relatório sobre o funcionamento do regime e sobre a necessidade de um alargamento delimitado do seu âmbito de aplicação.

Por último, será necessário **ajudar** os prestadores de serviços, em especial as **PME, a fazerem valer os seus direitos no mercado único, a fim de** garantir que não deixem de experimentar outros mercados além-fronteiras devido simplesmente às dificuldades criadas pelas barreiras regulamentares. A rede SOLVIT já desempenha um importante papel neste contexto, fornecendo soluções informais para os problemas que se colocam na relação com as entidades públicas. Para ir mais além do que esse tipo de mecanismos de resolução alternativa de litígios, deverão ser consideradas medidas que garantam vias de recurso facilmente utilizáveis, rápidas e acessíveis a nível nacional em caso de violação de direitos no mercado único.

A Comissão irá avaliar a eficácia das vias de recurso a que os prestadores de serviços podem recorrer a nível nacional em caso de violação dos seus direitos no âmbito do mercado interno por parte das administrações nacionais e tomará decisões sobre os passos seguintes até ao final de 2012.

6. CONCLUSÕES

A transposição da Directiva Serviços constitui um passo importante no sentido de um melhor funcionamento do mercado interno dos serviços, mas ainda há muito a fazer. Com base no processo de avaliação mútua da Directiva Serviços, a presente comunicação propõe um conjunto de medidas com o objectivo último de aprofundar o mercado único dos serviços e de facilitar a sua aproximação às necessidades das empresas e dos cidadãos. Esta responsabilidade é partilhada, e o sucesso das medidas propostas irá depender do empenhamento de todas as instituições e intervenientes envolvidos.

Medidas futuras		
Objectivos	Medida proposta	Calendário
Assegurar que uma transposição completa e correcta da Directiva Serviços contribua, de modo eficaz, para realizar integralmente o potencial do mercado único dos serviços.	<ul style="list-style-type: none"> – Empreender um diálogo bilateral com diversos Estados-Membros em que a transposição tem sofrido atrasos e, se necessário, adoptar medidas formais de execução. – Proceder a uma primeira avaliação económica da transposição da Directiva Serviços. 	<p>Primeiro semestre de 2011</p> <p>Final de 2011</p>
Garantir que a legislação da UE aplicável aos serviços está a funcionar bem no terreno e contribui efectivamente para a melhoria do comércio de serviços no mercado único.	– Realizar uma «verificação de desempenho» do mercado único dos serviços.	2011-2012
Eliminar os últimos obstáculos ao funcionamento do mercado interno de serviços.	– Avaliar os efeitos das regras através das quais alguns Estados-Membros reservam determinadas actividades a prestadores com qualificações específicas e tomar decisões sobre a necessidade de iniciativas específicas.	Até ao final de 2012
Eliminar os últimos obstáculos ao funcionamento do mercado interno de serviços.	– Avaliar os efeitos das restrições impostas pelos Estados-Membros em termos de forma jurídica e de estrutura de propriedade dos prestadores de serviços e tomar decisões sobre a necessidade de iniciativas específicas.	Até ao final de 2012
Eliminar os últimos obstáculos ao funcionamento do mercado interno dos serviços.	– Avaliar as dificuldades com que se confrontam os prestadores de serviços em virtude das obrigações de subscrição de seguros	Até ao final de 2012

	impostas na prestação de serviços além-fronteiras e tomar decisões sobre a necessidade de iniciativas específicas.	
Garantir que as empresas e os cidadãos que pretendam prestar e usufruir de serviços além-fronteiras possam beneficiar do mercado único.	– Fornecer regularmente orientações aos Estados-Membros sobre a aplicação das disposições da Directiva Serviços que garantem a liberdade de prestação de serviços.	Final de 2011 e depois anualmente
Evitar o aparecimento de novos obstáculos regulamentares aos serviços na legislação dos Estados-Membros.	– Prestar assistência aos Estados-Membros no tocante ao cumprimento das obrigações de notificação previstas na Directiva Serviços. – Apresentar um relatório sobre o funcionamento das obrigações de notificação previstas na Directiva Serviços, bem como sobre um eventual alargamento delimitado do seu âmbito de aplicação.	2011 Até ao final de 2012
Garantir que os prestadores de serviços, em particular as PME, possam beneficiar plenamente dos seus direitos no mercado único.	– Avaliar a eficácia das vias de recurso disponíveis a nível nacional em caso de violação dos direitos do mercado interno por parte das administrações nacionais e apresentar um relatório sobre a necessidade de iniciativas específicas.	Até ao final de 2012