



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 20.12.2011
COM(2011) 900 final

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

Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa

1. INTRODUÇÃO

A atual situação económica e financeira veio colocar em evidência o papel cada vez mais importante dos serviços de interesse geral na União Europeia. Em domínios como os cuidados de saúde, as estruturas de acolhimento de crianças, de assistência a idosos ou a pessoas com deficiência, assim como a habitação social, estes serviços proporcionam uma rede de segurança decisiva para os cidadãos¹ e promovem a coesão social. Os serviços de interesse geral no domínio da educação, de formação e dos serviços de emprego desempenham um papel crucial na agenda para o crescimento e o emprego. Numa economia do conhecimento, as escolas, centros de formação e universidades têm de ser da mais alta qualidade para garantir que os jovens adquirem as novas competências necessárias aos novos postos de trabalho. Simultaneamente, as restrições orçamentais que estão a ser impostas às administrações públicas e a necessidade de consolidação orçamental tornam necessário que sejam prestados serviços de elevada qualidade, da forma mais eficaz e rentável possível.

As orientações políticas do Presidente, formuladas em 2009², já referiam a modernização do setor dos serviços como forma de promover as novas fontes de crescimento e a coesão social, reconhecendo «*que será necessário promover o desenvolvimento global do setor dos serviços sociais e da saúde, nomeadamente elaborando um enquadramento de qualidade para os serviços públicos e sociais que reconheça a sua importância no modelo europeu de sociedade*»³. A estratégia Europa 2020⁴ reiterou a necessidade de definir novos serviços, a prestar tanto fisicamente como *on-line*, que possam gerar crescimento e postos de trabalho, o que pode abranger os serviços inovadores de interesse geral.

Embora os Tratados tenham sempre garantido flexibilidade aos Estados-Membros para prestar serviços de qualidade desta natureza, o Tratado de Lisboa veio introduzir novas disposições: o artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e o Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral. O Tratado de Lisboa atribui ainda ao artigo 36º da Carta dos Direitos Fundamentais o mesmo valor jurídico dos Tratados. É neste novo contexto que a Comissão decidiu reunir, num enquadramento único de qualidade, o vasto conjunto de ações que prossegue relativamente aos serviços de interesse geral. Isto assegurará que nos próximos anos o enquadramento regulamentar a nível da UE possa continuar a reforçar a dimensão social do mercado único, de forma a ter devidamente em conta a natureza específica destes serviços e responder ao desafio de os prestar de uma forma que integre os valores da qualidade, segurança e acessibilidade de preços, igualdade de tratamento, acesso universal e os direitos dos utilizadores reconhecidos no Protocolo.

¹ Existe legislação da UE, nomeadamente no domínio das migrações, que garante que - mediante determinadas condições - certas categorias de nacionais de países terceiros legalmente residentes na UE beneficiem do mesmo tratamento que os nacionais no que se refere ao acesso e ao fornecimento de bens e serviços ao público.

² «Orientações políticas para a próxima Comissão», Bruxelas, 3 de setembro de 2009.

³ «Orientações políticas...», página 24.

⁴ «Estratégia Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», COM(2010) 2020.

O objetivo da presente Comunicação, que representa igualmente um seguimento da Lei do Mercado Interno⁵, é apresentar um enquadramento de qualidade, composto por três eixos de ação complementares:

- Aumentar a clareza e a segurança jurídicas sobre a forma como as normas da UE se aplicam aos serviços de interesse económico geral (SIEG) e, quando necessário, rever essas normas, a fim de assegurar a satisfação das necessidades específicas. Esta revisão permanente é essencial dado o carácter evolutivo destes serviços. A Comissão apresenta, juntamente com a presente comunicação, uma reforma de dois conjuntos de normas – em matéria de auxílios estatais aos serviços de interesse económico geral e de adjudicação de contratos públicos - o que aumentará a flexibilidade e a simplificação para os Estados-Membros na prestação desses serviços. Estas reformas têm também por objetivo aumentar a coerência entre as políticas e dar maior segurança aos interessados que cumprem integralmente as normas em matéria de contratos públicos e que, em determinadas condições, cumprem igualmente os requisitos pertinentes em matéria de auxílios estatais nos termos do acórdão *Altmark*. Isto deve proporcionar maior segurança jurídica e simplificação às autoridades públicas e às empresas.
- Garantir o acesso aos serviços essenciais: a Comissão satisfará o seu compromisso de garantir o acesso de todos os cidadãos aos serviços essenciais em setores específicos, com base nas iniciativas recentes no domínio dos serviços bancários de base, dos serviços postais e das telecomunicações.
- Promover a qualidade: a Comissão reforçará o seu compromisso de promover a qualidade no domínio dos serviços sociais, utilizando os progressos realizados neste domínio como modelo para os outros serviços de interesse geral.

Conceitos de base

O debate sobre os serviços de interesse geral sofre de falta de clareza no plano terminológico. Os diferentes conceitos são utilizados indiferentemente e de uma forma imprecisa. As partes interessadas solicitaram à Comissão que garantisse a clareza neste domínio. A Comissão está, todavia, vinculada pelo direito primário da UE e pela jurisprudência do Tribunal. Por outro lado, estes conceitos são dinâmicos e estão em permanente mutação.

Serviços de interesse geral (SIG) Os SIG são serviços que as autoridades públicas dos Estados-Membros classificam como sendo de interesse geral e, por conseguinte, sujeitos a obrigações específicas de serviço público. O termo abrange tanto as atividades económicas (ver *infra* a definição de SIEG) como os serviços não-económicos. Estes últimos não foram objeto de legislação específica da UE, não sendo abrangidos pelo mercado interno e pelas normas da concorrência do Tratado. Alguns aspetos da forma como estes serviços são organizados podem estar sujeitos a outras normas gerais do Tratado, como o princípio da não-discriminação.

Serviços de interesse económico geral (SIEG): Os SIEG são atividades económicas que satisfazem atribuições de interesse geral que não poderiam ser satisfeitas pelo mercado (ou

⁵ «Ato para o Mercado Único: Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua» (COM (2011) 206).

que só o poderiam ser em condições diferentes em termos de qualidade, segurança e acessibilidade de preços, igualdade de tratamento e acesso universal) sem uma intervenção pública. A obrigação específica de serviço público é imposta ao prestador através de um mandato, com base num critério de interesse geral que assegura a prestação do serviço em condições que lhe permitam desempenhar a sua missão.

Serviços sociais de interesse geral (SSIG): Os SSIG incluem os regimes de segurança social que abrangem os principais riscos de vida e uma série de outros serviços essenciais prestados diretamente às pessoas e que desempenham um papel preventivo/inclusivo e de coesão social⁶. Embora alguns serviços sociais (como os regimes legais de segurança social) não sejam considerados pelo Tribunal Europeu como atividades económicas, a jurisprudência torna claro que o carácter social de um serviço não é suficiente, por si só, para sua classificação como não-económico⁷. A expressão «serviços sociais de interesse geral» abrange, por conseguinte, tanto as atividades económicas como as não-económicas.

Obrigações de serviço universal: As obrigações de serviço universal constituem um tipo de obrigação de serviço público destinada a assegurar que certos serviços são disponibilizados a todos os consumidores e utentes de um Estado-Membro, independentemente da sua localização geográfica, com uma determinada qualidade e, atendendo às condições nacionais concretas, a um preço acessível. A definição das obrigações de serviço universal específicas é efetuada a nível europeu, como uma componente essencial da liberalização dos setores dos serviços, designadamente as comunicações eletrónicas, os serviços postais ou os transportes.

Serviço público: A noção de serviço público é utilizada no artigo 93.º do TFUE no domínio dos transportes. No entanto, fora deste contexto, a expressão é, por vezes, utilizada de uma forma ambígua: pode dizer respeito ao facto de um serviço ser prestado ao público em geral e/ou de interesse público, ou ser utilizada para caracterizar a atividade das entidades do setor público. Para evitar a ambiguidade, a presente comunicação não utiliza esta expressão, mas sim as expressões «serviço de interesse geral» e «serviço de interesse económico geral».

2. QUADRO INSTITUCIONAL: ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELO TRATADO DE LISBOA

O Tratado de Lisboa, o Protocolo nº 26 relativo aos serviços de interesse geral, assim como o artigo 36º da Carta dos Direitos Fundamentais, sublinham claramente a importância dos serviços de interesse geral para a UE, estabelecendo os princípios que norteiam a abordagem da UE quanto a estes serviços. Esses princípios constituem uma base sólida para prosseguir uma abordagem flexível e pragmática, essencial neste domínio dadas as diferenças nas necessidades e preferências resultantes das diferentes situações geográficas, sociais ou culturais.

O Protocolo estabelece pela primeira vez a nível do direito primário os princípios fundamentais aplicáveis aos serviços de interesse geral. Torna claro que os princípios devem ser adaptados aos diferentes serviços em causa e que, conseqüentemente, não existe uma abordagem única aplicável de forma generalizada a todos os casos. Confirma, igualmente, que as disposições dos Tratados em nada afetam a competência dos Estados-Membros para

⁶ «Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa - Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia» (COM(2006) 177 final de 26 de Abril de 2006).

⁷ Processos apensos C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e outros* [2000] Colect., I-6451, n.º 118; Processo C-218/00 *Cisal e INAIL*, [2002], Colect. I-691, n.º 37; e Processo C-355/00 *Freskot* [2003] I-5263.

prestar, encomendar e organizar serviços de interesse geral não económicos. Subsiste, todavia, a necessidade de se fazer uma distinção entre as atividades económicas e as não-económicas, continuando a ser necessária uma análise caso a caso, uma vez que a natureza dessas atividades está em constante mutação. É por este motivo que a Comissão mantém a situação sob análise, como explicado no ponto 3 *infra*.

Em conformidade com o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões». Este artigo cria a possibilidade de a União legislar no domínio dos serviços de interesse económico geral, definindo princípios e condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhe permitam cumprir as suas missões, por meio de regulamentos e do processo legislativo ordinário. Torna claro que tais regulamentos devem ser «sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para, na observância dos Tratados, prestar, mandar executar e financiar esses serviços.» É assim reconhecido que a decisão sobre a organização, a prestação ou o financiamento de tais serviços compete principalmente aos Estados-Membros a nível nacional, regional ou local. A necessidade de legislação baseada no artigo 14.º do TFUE continuará a ser analisada através da realização de várias consultas públicas e do diálogo em curso com as partes interessadas. O consenso na presente fase parece indicar que não se trata de uma prioridade imediata⁸. A Comissão considera que, na presente fase, é mais adequado adotar uma abordagem setorial, que formule soluções adaptadas aos problemas concretos e específicos dos diferentes setores⁹.

A Comissão vai analisar se será necessário rever a legislação setorial em vigor que contempla obrigações de serviço universal, assim como a eventual necessidade de criar novas obrigações de serviço universal noutros setores. A Comissão analisará ainda a oportunidade de definir os princípios e condições que permitam a serviços públicos específicos desempenhar as suas atribuições, com base no artigo 14.º do TFUE. O respeito pela diversidade de serviços e de situações existentes na UE continuará a ser determinante para a avaliação efetuada pela Comissão.

3. UM ENQUADRAMENTO DE QUALIDADE PARA OS SERVIÇOS DE INTERESSE GERAL NA EUROPA

Ao longo dos anos, a procura de serviços de interesse geral e a forma como estes são prestados alterou-se significativamente. Os serviços que o Estado tradicionalmente prestava de forma direta foram sendo cada vez mais externalizados pelas autoridades nacionais, regionais e locais, sendo, hoje em dia, muitas vezes prestados pelo setor privado (com ou sem

⁸ Um exemplo recente é a Resolução do Parlamento Europeu de 5 de julho de 2011 sobre o futuro dos serviços sociais de interesse geral (2009/2222 (INI), ponto 48: «Considera que um regulamento-quadro da UE sobre os SSIG, possível à luz do artigo 14.º do TFUE, não constitui atualmente a questão central».

⁹ Importa referir que o artigo 14.º do TFUE torna claro que a sua aplicação não prejudica o disposto nos artigos 93.º, 106.º e 107.º do TFUE, que estabelece o papel da Comissão Europeia no controlo dos auxílios estatais e as condições em que podem ser concedidas aos SIEG derrogações à aplicação do controlo. Isto é explicado pormenorizadamente na Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (C(2011)9404) adotada juntamente com a presente Comunicação.

fins lucrativos). Esta mudança de abordagem foi impulsionada pelo processo de desregulamentação, por alterações nas políticas públicas e por alterações das necessidades e expectativas dos utilizadores. Na medida em que muitos desses serviços são de natureza económica, o mercado interno e as normas da concorrência são-lhes aplicáveis, na medida em que a sua aplicação não seja um obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, das funções específicas a eles atribuídas. Com efeito, ter acesso a diferentes propostas em matéria de preços e de qualidade dos serviços pode trazer às autoridades públicas benefícios significativos em termos de possibilidade de escolha. Embora alguns interessados estejam preocupados com o impacto destas regras, nomeadamente em matéria de serviços sociais, a Comissão está convicta de que estas podem ser aplicadas de modo a ter em conta as necessidades específicas e a melhorar a prestação dos serviços. As regras devem, conseqüentemente, ser revistas com regularidade, a fim de assegurar que continuam a proporcionar a flexibilidade necessária para as autoridades públicas poderem responder à evolução das necessidades da sociedade e manter-se atualizadas quanto à evolução tecnológica.

A abordagem da Comissão para proporcionar um enquadramento de qualidade assenta em três eixos de ação: em primeiro lugar, aumentar a clareza e a segurança jurídicas quanto às normas da UE aplicáveis a estes serviços; em segundo lugar, disponibilizar instrumentos que permitam aos Estados-Membros assegurar aos cidadãos acesso aos serviços essenciais e efetuar regularmente um reexame da situação; por último, promover iniciativas de qualidade, em especial para os serviços sociais que procuram satisfazer necessidades particularmente importantes.

1. Eixo de ação n.º 1: Aumentar a clareza e a segurança jurídicas

A Comissão procura assegurar que o enquadramento regulamentar da UE com impacto na forma como os serviços de interesse económico geral são organizados, financiados e prestados lhes permite cumprir a sua função de serviço público. Para o efeito, a Comissão mantém um diálogo permanente com as partes interessadas de todos os setores, a fim de identificar domínios em que o enquadramento jurídico possa ter de ser clarificado ou alterado. Constituem exemplos deste compromisso as revisões das regras em matéria de auxílios estatais para serviços de interesse económico geral e das regras em matéria de contratos públicos, que acompanham a presente Comunicação.

Nessas reformas, a Comissão tem procurado alcançar uma maior coerência entre as políticas de auxílios estatais e as políticas de adjudicação de contratos públicos em benefício das partes interessadas. Tanto quanto possível, a Comissão criou um enquadramento mais coerente. A Comissão considera que o cumprimento integral dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, abertos ou restritos, com base no preço mais baixo ou, em certas condições, na proposta economicamente mais vantajosa, significa que o contrato é adjudicado com o "menor custo para a coletividade", como exigido pelo Tribunal enquanto uma das condições para se excluir a existência de um auxílio estatal.

1.1. A revisão das regras em matéria de auxílios estatais para os serviços de interesse económico geral

As regras da UE aplicáveis ao financiamento público dos serviços de interesse económico geral adotadas pela Comissão em 2005 mostraram-se eficazes. Contudo, a Comissão e as partes interessadas concordam que podem ser tornadas mais claras, simples e proporcionadas, de modo a garantir uma aplicação mais fácil e, deste modo, promover uma prestação mais eficaz de serviços de alta qualidade, em benefício dos cidadãos. A reforma prossegue três

objetivos: clarificar os conceitos básicos pertinentes para os SIEG, de modo a simplificar as regras em matéria de auxílios estatais para os pequenos serviços organizados localmente que tenham um efeito limitado nas trocas comerciais entre Estados-Membros, e introduzir um tratamento mais diferenciado de outros serviços, a fim de distinguir melhor os serviços de dimensão média e os serviços sociais, por um lado, e as atividades em grande escala que tenham claramente uma dimensão europeia, por outro, que serão sujeitos a um controlo da concorrência mais apertado.

Tendo em conta estes objetivos, a Comissão adotou ou propôs a adoção de uma série de alterações importantes:

- Em primeiro lugar, uma nova comunicação que vem abordar uma série de aspetos que suscitaram questões de interpretação a nível nacional, regional e local;
- Em segundo lugar, de futuro, um maior número de serviços sociais ficarão isentos (independentemente do montante de compensação) do processo de notificação e de avaliação *ex ante* pela Comissão, caso preencham determinadas condições de transparência, definição correta e inexistência de compensação excessiva. A lista inclui atualmente, para além dos hospitais e da habitação social, os serviços de interesse económico geral que satisfazem necessidades sociais em matéria de saúde e de cuidados continuados, acolhimento de crianças, acesso e reinserção no mercado laboral, assim como os cuidados e a inclusão social dos grupos mais vulneráveis.
- Em terceiro lugar, haverá um controlo mais exaustivo e mais focalizado das grandes medidas de auxílio, por exemplo, no domínio das indústrias de rede, o que pode ter um impacto significativo no funcionamento do mercado interno. Nesses casos, os Estados-Membros passarão a ter de incluir no mecanismo de compensação incentivos a ganhos de eficiência durante a vigência do contrato, adaptados às necessidades de setores específicos.
- Por último, a Comissão propõe uma regra *de minimis*, especificamente para os serviços de interesse económico geral, que exclui a existência de auxílio e, por conseguinte, a necessidade de controlo da Comissão relativamente a auxílios até 500 000 EUR por período de três anos. Em relação a certos setores, nomeadamente os transportes e a radiodifusão de serviço público, continuarão a ser aplicáveis regras setoriais especiais.

1.2. A reforma das normas em matéria de contratos públicos e de concessões

A Comissão propôs igualmente uma importante reforma das normas em matéria de contratos públicos e de concessões, que promoverá uma melhor qualidade da prestação dos serviços de interesse económico geral.

Em primeiro lugar, essa reforma prevê um tratamento específico dos serviços sociais e de saúde, que serão sujeitos a um regime simplificado, dado o seu papel e características específicas. Estes serão sujeitos a limiares mais elevados e só serão sujeitos às obrigações de transparência e de igualdade de tratamento. Além disso, a fim de incentivar uma abordagem de qualidade, a reforma promove a utilização do critério da proposta economicamente mais vantajosa, o que significa que os Estados-Membros não têm de adjudicar os serviços com base no preço mais baixo.

Em segundo lugar, existe agora maior segurança jurídica quanto ao modo como as regras de adjudicação de contratos públicos da UE são aplicáveis às relações entre autoridades públicas. A cooperação no interior do setor público diz respeito aos casos em que entidades públicas, como as autoridades locais, cooperam a fim de dar cumprimento às atribuições públicas. Embora o caráter público e a natureza jurídica das partes num contrato público não seja, por si só, suficiente para excluir contratos conexos do âmbito de aplicação das diretivas da UE em matéria de contratos públicos, a reforma clarifica, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu, os casos em que tais contratos não são abrangidos pelas regras de adjudicação de contratos públicos da UE. As novas regras garantirão que a aplicação das regras em matéria de contratos públicos não interfere com a liberdade das autoridades públicas decidirem sobre o modo de organizar e de levar a cabo as suas atribuições de serviço público. Em contrapartida, existem disposições destinadas a garantir que a cooperação no interior do setor público não dá origem a distorções da concorrência em relação aos agentes económicos privados.

Em terceiro lugar, a reforma reconhece a importância, em determinadas circunstâncias, de um procedimento de negociação e de publicação prévia aquando da adjudicação de contratos para a prestação de serviços de interesse económico geral, assegurando que esse procedimento faz parte das ferramentas à disposição das autoridades. Do mesmo modo, a Comissão propôs que as autoridades públicas pudessem ter em consideração, enquanto critério de adjudicação, o ciclo de vida dos produtos, serviços ou obras requeridos. A reforma contribuirá igualmente para garantir que os contratos não são adjudicados unicamente com base no preço mais baixo, refletindo adequadamente as considerações ambientais e sociais.

Por último, a reforma introduzirá um novo regime autónomo para as concessões, o que é particularmente importante para os serviços de interesse económico geral na medida em que os contratos de concessão são tradicionalmente utilizados para cumprir obrigações de serviço público ou prestar serviços de utilidade pública. As principais características da reforma da adjudicação de contratos públicos são também aplicáveis às concessões e, no que respeita aos contratos públicos, haverá novas regras para a alteração dos contratos em vigor. Em alguns setores, as concessões podem ser efetuadas por períodos de 20 a 100 anos, sendo, por conseguinte mais suscetíveis de ser revistas durante a sua vida útil. Com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Comissão propõe a introdução de novas disposições que especifiquem em que condições se podem alterar os termos de um contrato de concessão sem ser realizado um novo concurso, assim como disposições que asseguram o cumprimento dos princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação.

A reforma das normas em matéria de contratos públicos é um das 12 ações prioritárias previstas pelo Ato para o Mercado Único, que a Comissão considerou, na análise anual do crescimento de 2012, deverem ser aplicadas rapidamente. A Comissão insta, portanto, o Parlamento e os Estados-Membros a chegarem a acordo quanto a estas propostas até ao final de 2012.

1.3. Ações de comunicação e de informação sobre o modo de aplicar as regras da UE

Em resposta às questões e pedidos de esclarecimentos apresentados pelos interessados, a Comissão comprometeu-se a ajudar as autoridades públicas, os prestadores de serviços, os utilizadores e os outros interessados a compreender e a aplicar as normas da UE aos serviços de interesse económico geral. A Comissão já adotou uma série de ações neste domínio.

No final de 2010, a Comissão publicou um novo guia¹⁰ que cobre três aspetos fundamentais:

- A forma como os Estados-Membros podem financiar esses serviços, nos termos das normas em matéria de auxílios estatais;
- A forma como as autoridades públicas podem utilizar as regras da adjudicação de contratos públicos e, ao mesmo tempo, assegurar a qualidade, a inovação, a continuidade e a abrangência dos serviços sociais;
- A forma como as normas do mercado interno e, em especial, a Diretiva «Serviços», se aplica aos serviços sociais, sem impedir os Estados-Membros de os regular, de modo a garantir a sua qualidade e acessibilidade.

O guia substituiu o documento sobre Perguntas Mais Frequentes e tem em conta a evolução da jurisprudência, as decisões da Comissão, as alterações ao enquadramento legislativo, os debates no âmbito do Comité da Proteção Social¹¹, assim como as perguntas enviadas pelos interessados através do **Serviço de Informação Interativo**¹². Este é um serviço *on-line* que presta informações aos cidadãos, aos prestadores de serviços, às autoridades públicas e aos outros interessados, permitindo-lhes colocar questões sobre o direito da UE e os serviços de interesse económico geral. Desde que entrou em serviço, em janeiro de 2008, os serviços da Comissão responderam a cerca de 200 questões suscitadas através do Serviço de Informação Interativo.

A Comissão elaborou igualmente um guia sobre «*Comprar Social*»¹³, a fim de ajudar as autoridades públicas a adquirir bens e serviços de uma forma socialmente responsável, em conformidade com as normas da UE. O guia salienta o contributo que os contratos de direito público podem dar para a política social. O documento contém exemplos práticos sobre uma grande diversidade de questões sociais, como a promoção da igualdade de oportunidades e de novas oportunidades de emprego, a melhoria das condições laborais, a inclusão social das pessoas mais vulneráveis, como as pessoas com deficiência, e o respeito das disposições das convenções fundamentais da OIT. Em outubro de 2011, foi também publicada uma nova edição do manual «*Comprar ecológico! Contratos públicos ecológicos na Europa*»¹⁴. O manual fornece orientações sobre formas de reduzir o impacto ambiental do consumo do setor público e sobre como utilizar os contratos públicos ecológicos para promover a inovação nas tecnologias, produtos e serviços ambientais.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a cooperação no interior do setor público¹⁵ efetua uma síntese e explica a jurisprudência do TJE sobre a forma como as normas em matéria de contratos públicos se aplicam às situações em que as entidades públicas, como

¹⁰ Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de «contratos públicos» e de «mercado interno» aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral (SEC(2010) 1545).

¹¹ «Relatório do Comité da Proteção Social sobre a aplicação do direito comunitário aos serviços sociais de interesse geral», novembro de 2008.

¹² http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm

¹³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=en>

¹⁴ Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

¹⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo à aplicação da regulamentação da UE em matéria de contratos públicos às relações entre entidades adjudicantes (cooperação no interior do setor público) SEC(2011) 1169 final, de 4 de outubro de 2011.

os municípios, cooperam no desempenho das atribuições que lhes incumbem (ver *supra* ponto 1.2). O documento deverá contribuir para uma melhor compreensão das disposições jurídicas, a fim de atenuar os riscos jurídicos envolvidos nesta forma de cooperação entre autoridades públicas.

A Comissão concede uma atenção especial ao setor dos serviços sociais. Os **relatórios bienais sobre os serviços sociais de interesse geral**¹⁶, de 2008 e de 2010, permitiram acompanhar a evolução no setor dos serviços sociais e promover o diálogo a nível europeu. A Comissão contribuiu igualmente para as sucessivas presidências do Conselho, organizando os Fóruns SSIG, que foram determinantes para a partilha de informação, a promoção do diálogo e uma melhor compreensão das normas pelas partes interessadas. A Comissão está empenhada em ajudar as futuras presidências rotativas do Conselho a organizarem o Quarto Fórum Europeu sobre os Serviços Sociais de Interesse Geral, dentro de doze meses.

A Comissão continuará a trabalhar com o Comité da Proteção Social, o qual, em colaboração com todas as instituições e partes interessadas da sociedade civil, irá preparar, até final de 2013, um relatório sobre a aplicação das regras da UE em matéria de SSIG.

2. Eixo de ação n.º 2: Garantir o acesso aos serviços essenciais

A legislação setorial adotada a nível da UE tem sempre equilibrado cuidadosamente a necessidade de se aumentar a concorrência e a utilização de mecanismos do mercado com a necessidade de garantir que todos os cidadãos têm acesso a serviços essenciais de elevada qualidade a preços acessíveis. Tem sido este o caso, por exemplo, nos setores das redes de telecomunicações e dos serviços postais, assim como dos transportes e da energia. Além disso, o painel de avaliação dos mercados de consumo¹⁷, realizado anualmente pela Comissão, analisa os resultados de cerca de 30 mercados de serviços em matéria de comparabilidade, confiança, problemas e queixas, satisfação, mudança de fornecedor e possibilidades de escolha.

Dado que as necessidades e as tecnologias dos utilizadores evoluem constantemente, importa analisar regularmente as obrigações de serviço universal existentes e a necessidade de se introduzir novas obrigações. Os exemplos seguintes ilustram a abordagem pró-ativa da Comissão neste domínio. Os Estados-Membros são livres de alargar as obrigações de serviço universal existentes ou de introduzir novas obrigações, desde que essas medidas respeitem a legislação da UE.

2.1. Serviços postais

A Terceira Diretiva Postal¹⁸ constitui uma etapa importante na reforma dos mercados postais na Europa, que foi iniciada em 1992. Esta reforma trouxe inúmeras vantagens aos cidadãos, nomeadamente a melhoria da qualidade do serviço e serviços inovadores de entrega postal. A Diretiva define os requisitos mínimos do âmbito da obrigação de serviço universal: um

¹⁶ Documentos de trabalho da Comissão: primeiro e segundo relatórios bienais sobre os serviços sociais de interesse geral, SEC (2008) 2179 e SEC (2010) 1284.

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/6th_edition_scoreboard_en.pdf.
Relativamente a alguns destes serviços, como a eletricidade e as contas bancárias, a Comissão efetuou estudos de mercado aprofundados (disponíveis no mesmo sítio *web*).

¹⁸ Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008, que altera a Diretiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade.

serviço postal de alta qualidade deve ser fornecido (pelo menos) cinco dias úteis por semana, em todo o território, a preços acessíveis a todos os utilizadores para as cartas e encomendas de determinado peso, e para os envios registados e os envios com valor declarado. Contém igualmente disposições destinadas a assegurar a elevada qualidade do serviço postal universal, estando a Comissão a controlar o modo como estas são aplicadas. Recentemente, foi criado um grupo de reguladores europeus para os serviços postais¹⁹, que analisa questões como o financiamento das obrigações de serviço universal e acompanha os seus resultados concretos no mercado²⁰. A Comissão criou ainda um fórum de utilizadores dos serviços postais, que, em dezembro de 2011, reuniu pela primeira vez os utilizadores finais - tanto os clientes particulares como as empresas - e as outras partes interessadas, incluindo os operadores e os sindicatos, para debater a evolução das necessidades dos consumidores face à mutação dos meios de comunicação e tendo em vista o desenvolvimento sustentável do setor.

No contexto dos seus trabalhos sobre comércio eletrónico, a Comissão vai apresentar, em 2012, um *Livro Verde sobre a entrega de encomendas transfronteiras*. Este incidirá em questões como a qualidade dos serviços postais de entrega transfronteiras e a fixação dos preços, procurando identificar soluções para os obstáculos que se colocam aos consumidores e às empresas. Além disso, a Comissão pretende apresentar os resultados de dois estudos sobre o comportamento de preços dos operadores postais e os seus efeitos sobre os mercados, assim como os princípios para se calcular o custo líquido da obrigação universal de serviço postal. Até final de 2013, a Comissão deverá apresentar o quarto relatório sobre a aplicação da diretiva relativa aos serviços postais.

2.2. Serviços bancários de base

O acesso aos serviços bancários de base em condições equitativas é importante para assegurar a inclusão financeira e social e permitir aos consumidores beneficiarem plenamente do mercado único. No início de 2011, a Comissão procedeu a uma avaliação de impacto a fim de analisar se seria necessária legislação da UE neste domínio. Após ter analisado todas as alternativas, a Comissão decidiu, na presente fase, propor a adoção de uma recomendação²¹. Essa recomendação visa garantir que sejam proporcionados os serviços bancários de base e um cartão de débito a todos os cidadãos e residentes na UE que não possuam conta bancária no Estado-Membro em que pretendem abrir uma conta. Essa conta à ordem de base deve ser facultada gratuitamente ou a uma taxa razoável pelos prestadores de serviços de pagamento. A recomendação envia uma mensagem clara aos Estados-Membros e aos fornecedores de serviços quanto ao resultado que se procura alcançar, deixando alguma margem de manobra a nível nacional sobre a forma de atingir esse objetivo.

A recomendação define igualmente critérios para avaliar a forma como os Estados-Membros a têm aplicado e para apurar se serão necessárias novas medidas. Com base num reexame e numa avaliação de impacto a realizar em 2012, a Comissão decidirá se são ou não necessárias novas medidas neste domínio.

2.3. Transportes

¹⁹ Decisão da Comissão de 10 de agosto de 2010 que institui o Grupo de Reguladores Europeus para os serviços postais, JO C 217.

²⁰ Documentos disponíveis em: http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm

²¹ Recomendação da Comissão relativa ao acesso a uma conta bancária de base (C (2011) 4977).

As obrigações de serviço público no setor dos transportes são estabelecidas em atos legislativos específicos para os serviços de transporte aéreo, de navegação interior e de transporte marítimo²². Esta legislação setorial específica estabelece os princípios que os Estados-Membros devem respeitar quando definirem as obrigações de serviço público para cada modo de transporte.

O Livro Branco de 2011²³ relativo aos transportes refere que uma quota-parte maior dos meios de transporte coletivos na resposta à procura de mobilidade, combinada com obrigações mínimas de serviço, permitirá aumentar a densidade e frequência do serviço, criando assim um círculo virtuoso favorável aos transportes públicos.

A atribuição de contratos de serviço público definindo as obrigações de serviço público nos diferentes modos de transporte deve respeitar os princípios da transparência, da não-discriminação e da adjudicação através de processo concorrencial. A melhor forma se alcançar este objetivo é através de concursos públicos. A qualidade dos serviços de transporte de passageiros irá assumir uma importância cada vez maior nos próximos anos, dado o envelhecimento da população e a necessidade de se assegurar que o transporte público (coletivo) representa uma alternativa atrativa ao transporte particular, contribuindo para os objetivos de utilização racional dos recursos e de segurança do abastecimento de combustível. A criação de um mercado ferroviário dinâmico e aberto deve trazer benefícios significativos para os passageiros em termos de qualidade, eficiência e volume dos serviços prestados, assim como para as autoridades públicas e os contribuintes, dada a redução do financiamento público aos contratos de serviço público.

A Comissão tenciona apresentar, em 2012, uma proposta sobre a abertura do mercado de prestação de serviços nacionais de transporte de passageiros. Esta proposta surge no seguimento da abertura do mercado de serviços de transporte de mercadorias e dos serviços internacionais de transporte de passageiros. A Comissão analisará igualmente a possibilidade de rever, em 2012, o regulamento relativo ao serviço público de transportes terrestres, a fim de generalizar os processos de concursos concorrenciais na adjudicação dos contratos de serviço público no setor ferroviário. Embora os Estados-Membros disponham de um amplo poder discricionário na identificação das áreas em que é necessário impor obrigações de serviço público de transporte de passageiros, para poderem ser sustentáveis tais serviços têm de ser eficazes, de alta qualidade e ser prestados num contexto financeiro estável. A obrigatoriedade de concurso público deve contribuir para atingir este objetivo.

2.4. Energia

Em 3 de março de 2011, entrou em vigor o terceiro pacote de medidas no domínio da energia. Este define as obrigações de serviço universal, contempla disposições claras sobre as

²² Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (reformulação) e Regulamento (CE) n.º 1107/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo; Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho; Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima).

²³ Livro Branco - Roteiro do espaço único europeu dos transportes. Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos. COM(2011) 144.

obrigações de serviço público e a proteção dos consumidores de eletricidade e gás natural e prevê a proteção dos utentes mais vulneráveis face à escassez de energia²⁴. As medidas adotadas com base nestas diretivas devem ser do interesse geral, ser claramente definidas, transparentes, não-discriminatórias, verificáveis, bem como garantir a igualdade de acesso das empresas de eletricidade e gás da UE aos consumidores dos Estados-Membros e vice-versa.

A fim de promover a criação de mercados retalhistas de energia competitivos, eficientes e equitativos, a Comissão lançou, em 2008, o Fórum dos Cidadãos para a Energia²⁵, que é uma plataforma de regulação com base na experiência adquirida em fóruns anteriores. O documento de trabalho dos serviços da Comissão «Uma política energética para os consumidores»²⁶ analisou os benefícios para o consumidor das medidas de política energética que se encontram em vigor, tendo identificado uma série de iniciativas legislativas e políticas da UE que contribuem direta ou indiretamente para a melhoria do bem-estar dos consumidores nesse domínio.

Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2011, os Estados-Membros devem implementar na íntegra e o mais rapidamente possível o terceiro pacote de medidas no domínio da energia. A Comissão sublinha a importância para os Estados-Membros, neste contexto, de se definir claramente o conceito de clientes vulneráveis. A Comissão irá organizar, em Novembro de 2012, a 5ª reunião do Fórum dos Cidadãos para a Energia, a fim de continuar a promover o diálogo entre os interessados sobre questões fundamentais, como a proteção dos clientes vulneráveis, o melhor modelo de mercado retalhista, a transparência dos preços e os eventuais benefícios dos «contadores inteligentes» em termos de gestão da procura de energia.

2.5. Comunicações eletrónicas

A diretiva serviço universal em matéria de comunicações eletrónicas²⁷ constitui uma rede de segurança quando as forças de mercado não conseguem proporcionar, por si só, acesso aos serviços de base a um preço razoável para os consumidores, em especial para aqueles que residem em zonas onde é mais oneroso ou difícil prestar o serviço ou para os consumidores com rendimentos mais baixos ou que sofrem de qualquer deficiência. O conceito de rede de segurança satisfaz três objetivos específicos: disponibilidade, razoabilidade dos preços e acessibilidade. A Comissão adotou recentemente uma comunicação sobre o serviço universal no setor das comunicações eletrónicas²⁸, na qual presta informações sobre os resultados da consulta pública de 2010 e o terceiro reexame do âmbito da obrigação de serviço universal em matéria de comunicações eletrónicas. Uma das principais questões aqui abordadas foi o papel das obrigações de serviço universal na realização do objetivo «Banda larga para todos». Nessa análise a Comissão conclui que não se justifica atualmente alterar o âmbito da obrigação de serviço universal a nível da UE. Conclui também, todavia, que serão necessárias novas orientações sobre a forma de aplicar as normas do serviço universal, dado o risco de

²⁴ Diretiva 2009/72/CE relativa à eletricidade e Diretiva 2009/73/CE relativa ao gás natural.

²⁵ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm

²⁶ SEC (2010) 1407 final, de 11 de novembro de 2010.

²⁷ Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva serviço universal) (JO L 2009 de 24 de abril de 2009, p. 136).

²⁸ «O serviço universal no setor das comunicações eletrónicas: relatório sobre os resultados da consulta pública e a terceira revisão periódica do âmbito do serviço, em conformidade com o artigo 15.º da Diretiva 2002/22/CE» (COM(2011) 795 final, de 23 de novembro de 2011).

abordagens nacionais divergentes e as potenciais implicações financeiras para a indústria. A Comissão adotará essas orientações em 2012, o que permitirá fazer face aos riscos de exclusão social, permitindo, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, ter em conta as diferentes circunstâncias nacionais, reduzir ao mínimo as distorções do mercado e evitar a imposição de encargos desproporcionados ao setor²⁹.

3. Eixo de ação n.º 3: Promover a qualidade – o exemplo dos serviços sociais de interesse geral

Os serviços sociais de interesse geral desempenham um papel crucial nas sociedades europeias, contribuindo para a inclusão e a proteção social. A procura destes serviços tem vindo a aumentar numa altura em que a capacidade para assegurar o seu financiamento é mais limitada, devido à crise económica e, a longo prazo, ao envelhecimento demográfico. A Comissão, os Estados-Membros e as partes interessadas que representam os utentes e os prestadores de serviços levaram a cabo recentemente várias iniciativas no domínio da qualidade dos serviços sociais.

Em 2007³⁰, a Comissão anunciou uma estratégia para apoiar a qualidade dos serviços sociais em toda a UE. No seu seguimento, a Comissão apoiou, através do programa PROGRESS³¹, várias iniciativas europeias para desenvolver instrumentos para definir e avaliar a qualidade, tendo apoiado o desenvolvimento, no âmbito do Comité de Proteção Social, de um quadro voluntário europeu de qualidade dos serviços sociais.

3.1. Projetos apoiados pelo programa PROGRESS

Entre 2008 a 2010, o programa PROGRESS financiou oito projetos destinados a desenvolver instrumentos para a definição, medição, avaliação e melhoria da qualidade dos serviços sociais, prestando uma atenção especial aos cuidados continuados. Todos os projetos mantiveram parcerias transnacionais e um intercâmbio de boas práticas entre as autoridades públicas, os prestadores de serviços e os outros intervenientes com diferentes antecedentes culturais, que lidam com diferentes contextos jurídicos e administrativos e diferentes condições socioeconómicas. Praticamente todos os projetos sublinharam a importância de envolver os utilizadores na definição e avaliação da qualidade dos serviços sociais³².

Em 2012, a Comissão irá apoiar uma série de novos projetos transnacionais através do programa PROGRESS a fim de implementar o quadro voluntário europeu de qualidade dos serviços sociais nos diferentes Estados-Membros e em diversos setores;

3.2. Comité da Proteção Social: quadro voluntário europeu de qualidade dos serviços sociais

Em Outubro de 2010, o Comité da Proteção Social adotou um quadro voluntário europeu de qualidade dos serviços sociais. Esse quadro tem por objetivo possibilitar um entendimento

²⁹ De referir que os pontos 20 a 30 das Orientações comunitárias relativas à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais à implantação rápida de redes de banda larga (JO C 235 de 30 de setembro de 2009, p. 7) mencionam expressamente a definição de SIEG no setor das comunicações eletrónicas.

³⁰ «Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu», (COM (2007) 725 final, de 20 de novembro de 2007).

³¹ O programa PROGRESS é o Programa da UE para o Emprego e a Solidariedade Social, que prevê a concessão de apoio financeiro à consecução dos objetivos da Agenda Social da União Europeia.

³² Documento de trabalho dos serviços da Comissão «segundo relatório bienal sobre os serviços sociais de interesse geral» (SEC (2010) 1284 final, de 22 de Outubro, pp. 59-66).

comum da qualidade destes serviços na UE. Foi concebido de forma a ser suficientemente flexível para ser aplicado a uma série de serviços sociais no contexto nacional, regional e local em qualquer Estado-Membro e para ser compatível com as abordagens nacionais de qualidade. O quadro identifica os princípios e os critérios que os serviços sociais devem respeitar para poder satisfazer as necessidades e expectativas dos utentes. Inclui ainda elementos para uma metodologia que deverá ajudar as autoridades públicas a desenvolver, ao nível mais adequado, instrumentos de qualidade (padrões ou indicadores) para a definição, medição e avaliação da qualidade dos serviços sociais. O quadro é orientado para os direitos, podendo contribuir, por exemplo, para aumentar a proteção dos direitos da criança quando seja necessário passar de um sistema de acolhimento de crianças institucional para um sistema alternativo.

3.3. Estatuto da fundação europeia

As fundações que têm por objetivo o benefício do bem público desempenham um papel cada vez mais importante na prestação e financiamento dos serviços sociais de interesse geral em toda a UE. Enfrentam, no entanto, dificuldades em estabelecer-se noutros Estados-Membros ou em mutualizar os seus meios além-fronteiras. É necessário que as fundações de interesse geral possam estabelecer-se, operar e financiar-se numa base transfronteiras, mediante um a supervisão adequada. Isto permitir-lhes-ia reduzir os encargos administrativos gerados pela complexidade de execução de operações em diferentes Estados-Membros, o que, em última análise, poderia libertar recursos para promover o bem-estar dos cidadãos da UE.

Para o efeito, a Comissão apresentará, em 2012, uma proposta de criação de um estatuto da fundação europeia, de caráter facultativo, paralelamente às formas nacionais de fundações existentes.

4. CONCLUSÕES

A atual crise económica e financeira recorda-nos o papel crucial dos serviços de interesse geral para assegurar a coesão social e territorial. Simultaneamente, a crise tem um impacto significativo no setor público, devido à pressão exercida sobre as finanças públicas, sendo necessário envidar todos os esforços para manter a prestação desses serviços e melhorar a sua qualidade. A presente Comunicação demonstra que os Tratados proporcionam às instituições europeias e aos Estados-Membros os instrumentos jurídicos necessários para o efeito. A Comissão Europeia está empenhada em cumprir as suas responsabilidades através da criação de um enquadramento de qualidade para estes serviços, como o indicam as duas propostas apresentadas conjuntamente com a presente Comunicação e que dizem respeito, por um lado, à revisão das normas em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse económico geral e, por outro, aos contratos públicos e às concessões. Nos próximos meses, a Comissão pretende igualmente adotar uma série de ações suplementares que, globalmente, poderão proporcionar à UE um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral nos próximos anos. Estes esforços serão envidados no âmbito do compromisso mais vasto assumido pela Comissão de colocar a economia e a inovação sociais no centro das suas iniciativas no âmbito da estratégia «Europa 2020», como foi recentemente demonstrado

pela «iniciativa em favor do empreendedorismo social»³³, que apoia o desenvolvimento de formas novas e socialmente inovadoras de fazer negócios e de prestar serviços.

³³ «Iniciativa de Empreendedorismo Social – Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e da inovação sociais» (COM (2011) 682 final, de 25 de Outubro de 2011).