

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:

a) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno, instituindo um procedimento de notificação para os regimes de autorização e os requisitos relativos aos serviços, e que altera a Diretiva 2006/123/CE e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno»

[COM(2016) 821 final — 2016/0398 (COD)];

b) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões»

[COM(2016) 822 final — 2016/0404 (COD)];

c) «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o enquadramento jurídico e operacional do Cartão Eletrónico Europeu de Serviços introduzido pelo Regulamento... [Regulamento CEES]»

[COM(2016) 823 final — 2016/0402 (COD)];

d) «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz o Cartão Eletrónico Europeu de Serviços e as estruturas administrativas conexas»

[COM(2016) 824 final — 2016/0403 (COD)]

(2017/C 288/05)

Relator: **Arno METZLER**

Correlator: **Stefano PALMIERI**

Consulta	<ul style="list-style-type: none"> a) Conselho, 30.1.2017 Parlamento Europeu, 19.1.2017 b) Conselho, 10.2.2017 Parlamento Europeu, 1.2.2017 c) Parlamento Europeu, 1.2.2017 Comissão Europeia, 31.5.2017 d) Conselho, 20.2.2017 Parlamento Europeu, 1.2.2017
Base jurídica	<ul style="list-style-type: none"> a) Artigos 53.º, n.º 1, 62.º e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia b) Artigos 46.º, 53.º, n.º 1, e 62.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia c) Artigos 53.º, n.º 1, e 62.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia d) Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	152/3/7
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE valoriza e apoia os esforços da Comissão Europeia no sentido de libertar todo o potencial do mercado único no que respeita ao setor dos serviços. No entanto, gostaria de chamar a atenção para o facto de que, tendo em conta a atual situação política em muitos Estados-Membros, qualquer tipo de «intervenção» da UE relacionada com domínios da estrita competência dos Estados-Membros pode gerar controvérsia política. Deste modo, mesmo nos casos em que é possível, do ponto de vista jurídico, aplicar medidas mais rigorosas de controlo do cumprimento da Diretiva, tal pode não ser oportuno num momento de grave crise política. Por conseguinte, o CESE recomenda a adoção, sempre que possível, de uma abordagem positiva que garanta a aplicação das boas práticas e a realização de consultas, em vez de medidas de execução.

1.2 O CESE secunda inteiramente o objetivo da Comissão de fomentar o diálogo entre a UE e os Estados-Membros na fase inicial de qualquer processo legislativo, a fim de evitar a adoção de atos jurídicos a nível nacional que entrem no processo de integração europeia. O CESE recomenda que este diálogo seja alargado e que a tónica seja colocada no cumprimento, não só da Diretiva Serviços, mas também do direito primário da UE e, em particular, da Carta dos Direitos Fundamentais, de forma a garantir o justo equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores e a defesa dos consumidores, por um lado, e as liberdades económicas, por outro. A composição do organismo responsável pelo controlo da conformidade deve ser especificada e plenamente conforme com a legislação e os princípios acima referidos.

1.2.1 O CESE propõe que se opte por uma abordagem positiva e se estabeleça o princípio segundo o qual só o resultado positivo de um procedimento de consulta produz efeitos, sob a forma de concessão de uma «garantia de conformidade» para o projeto de medida. Na ausência de uma avaliação da conformidade positiva, a decisão da Comissão não deve ser vinculativa e devem aplicar-se os procedimentos de pós-adoção que já existem.

1.3 O CESE congratula-se com a criação de um teste de proporcionalidade pormenorizado e aprofundado, colocado à disposição dos Estados-Membros e assente na jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE. O CESE considera que esta solução poderia melhorar os procedimentos nacionais em matéria de proporcionalidade. O CESE salienta que o controlo da proporcionalidade exigirá uma estreita cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros e as organizações profissionais.

1.3.1 O CESE considera que a obrigação de utilizar o teste antes de qualquer nova regulamentação profissional não é a melhor forma de garantir a aplicação efetiva e diligente do mesmo. Assim, recomenda que o teste seja criado apenas sob a forma de oferta de serviços à disposição das entidades reguladoras nacionais.

1.4 O CESE congratula-se com os esforços envidados para promover a mobilidade dos prestadores de serviços e considera que estes ainda se deparam com dificuldades no tocante à averiguação e ao cumprimento dos requisitos nacionais para a prestação de serviços noutro Estado-Membro. No entanto, a abordagem de transferência da responsabilidade principal pelo procedimento para as autoridades do Estado-Membro de origem está em contradição com o princípio estabelecido do Estado-Membro de acolhimento, segundo o qual as atividades das empresas e dos trabalhadores são regidas pela legislação do país em que são exercidas.

1.4.1 O CESE salienta que é necessário garantir que o princípio do país de origem não é introduzido sob nenhuma forma. Sublinha, assim, que o cartão eletrónico de serviços introduziria vários elementos com base neste princípio, permitindo que os prestadores de serviços lidem exclusivamente com o Estado-Membro de origem enquanto intermediário e exigindo que os Estados-Membros de acolhimento aceitem as decisões dos Estados-Membros de origem sobre a autenticidade dos documentos, o que limita os mecanismos de controlo e harmoniza os intercâmbios de dados com base no princípio do país de origem.

1.4.2 O CESE salienta a necessidade de garantir que os Estados-Membros de acolhimento permaneçam plenamente responsáveis pela decisão sobre os procedimentos a seguir no registo do estabelecimento secundário, incluindo os aspetos do reconhecimento profissional. O procedimento totalmente eletrónico, combinado com as possibilidades limitadas de que dispõem os Estados-Membros de acolhimento para verificarem as informações fornecidas ao Estado-Membro de origem através do cartão eletrónico de serviços, facilitará o estabelecimento de empresas «de fachada» para efeitos de evasão fiscal e de *dumping* social.

1.4.3 A fim de garantir que as informações contidas no cartão eletrónico de serviços estão sempre atualizadas e evitar a criação de um «cemitério de dados», o CESE recomenda a revisão do princípio da transmissão única, bem como a introdução de prazos de validade para o cartão eletrónico de serviços.

1.4.4 O CESE recomenda igualmente a eliminação dos procedimentos de revogação restritivos, nomeadamente a necessidade de uma decisão final do tribunal, para que cada Estado-Membro possa exercer um controlo efetivo sobre as atividades económicas realizadas no seu território.

1.4.5 A proposta fixa prazos curtos para verificar a validade das informações fornecidas por um requerente de um cartão eletrónico de serviços, que devem ser reconsiderados, a fim de conceder às autoridades o tempo necessário para tratar os pedidos.

1.4.6 A proposta legislativa deve mencionar a necessidade de prever sanções eficazes e dissuasivas, tanto para o Estado-Membro como para a empresa requerente, em caso de utilização abusiva do Cartão Eletrónico Europeu de Serviços.

1.4.7 O CESE recomenda uma formulação mais clara da prioridade da Diretiva Qualificações Profissionais sobre quaisquer aspetos do reconhecimento profissional no que respeita ao novo cartão eletrónico. Importa explicitar claramente que o cartão eletrónico de serviços não pode ser atribuído a profissionais que exerçam uma profissão regulamentada no país de origem e/ou no Estado-Membro de acolhimento, independentemente de a mesma ser exercida por conta própria ou no quadro de uma empresa.

1.4.8 A fim de evitar que o cartão eletrónico seja alvo de abusos por falsos trabalhadores por conta própria, o CESE considera que este cartão não deve ser entregue a pessoas singulares que não dispõem de um conjunto organizado de pessoas e de ativos que permitam o exercício de uma atividade económica.

1.4.9 O CESE tem dúvidas de que, na sua forma atual, o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) existente, assente em questões/formulários multilingues normalizados e em intercâmbios manuais de dados a pedido dos Estados-Membros, é dependente de uma cooperação otimizada entre eles, esteja em sintonia com a evolução mais recente em matéria de partilha eletrónica de dados. Por conseguinte, o CESE considera que o sistema IMI deve ser avaliado com vista a garantir o melhor desempenho possível, bem como a compatibilidade e a complementaridade com os sistemas de intercâmbio de dados existentes a nível nacional ou dos parceiros sociais, incluindo iniciativas setoriais como os cartões de identidade sociais.

1.4.10 A proposta cria um sistema europeu harmonizado de notificação prévia para os trabalhadores destacados assente na participação voluntária dos Estados-Membros, que lançaria as bases para um alargamento obrigatório posterior que não é desejável nem compatível com as disposições da Diretiva 2014/67/UE⁽¹⁾. Por conseguinte, o CESE propõe que se reconsidere a aplicação de tal sistema.

1.4.11 Com base nas preocupações suscitadas, e no facto de os requisitos de garantia mencionados poderem não ser alcançáveis mediante o sistema de intercâmbio de dados tal como atualmente concebido, o CESE considera que a utilização do cartão eletrónico na forma atual pode produzir os efeitos negativos indicados no presente parecer, os quais podem ser desproporcionais e superiores às vantagens. Por conseguinte, o CESE propõe uma consulta mais aprofundada com as partes interessadas sobre a configuração do sistema e que este seja ajustado por forma a garantir uma cooperação eficaz entre os Estados-Membros antes de se dar continuidade ao processo. O CESE poderia ser convidado a lançar um debate com o objetivo de encontrar uma solução alternativa para o cartão eletrónico de serviços, a fim de integrar mais eficazmente os sistemas de registo e qualificação já existentes.

1.5 O CESE gostaria de salientar que as diferenças entre os conceitos regulamentares não indicam, por si só, uma necessidade de reforma. O Comité congratula-se com o novo indicador do caráter restritivo concebido pela Comissão Europeia, uma vez que permite um nível de análise mais elevado do que o indicador da Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) da OCDE. Não obstante, deve ser explicitado claramente que o indicador do caráter restritivo é neutro, e não representa um juízo de valor ou justificação das regulamentações.

1.6 O CESE assinala que o pacote «Serviços» não contempla uma abordagem para serviços eletrónicos, embora se trate de um novo domínio de atividade emergente que requer atenção especial. Tendo em conta que o potencial de mobilidade é extremamente elevado neste setor, para os consumidores é particularmente difícil avaliar a verificação das qualificações e o respeito dos requisitos legais aplicáveis e dos requisitos mínimos de qualidade, pelo que poderão ser necessários instrumentos especiais. Uma iniciativa centrada no mercado interno dos serviços eletrónicos seria, por conseguinte, acolhida com satisfação. São necessários novos elementos nos quais assentar a confiança entre as pessoas sem que se conheça pessoalmente o prestador do serviço.

⁽¹⁾ JO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

1.7 No que diz respeito ao problema da confiança mútua, que é um aspeto importante do debate, nomeadamente sobre o pacote «Serviços» e o cartão eletrónico de serviços, o CESE recomenda que se avaliem os sistemas existentes de registo de profissionais e empresas e os respetivos mecanismos de acreditação e garantia da qualidade. Como o mercado interno de serviços ainda suscita preocupações assinaláveis junto dos Estados-Membros, o CESE acolheria com agrado uma iniciativa destinada a reunir mais informações sobre o impacto de uma intensificação das atividades transfronteiras. Esta iniciativa teria em conta os efeitos económicos, mas focar-se-ia principalmente noutros temas, como o emprego, as condições de trabalho e a defesa do consumidor. Caso fossem identificados problemas objetivos, os mesmos poderiam ser solucionados, a fim de reforçar a confiança dos Estados-Membros a longo prazo. Sem suficiente confiança mútua o mercado interno de serviços nunca será concretizado de forma eficaz.

2. Panorâmica das medidas propostas

2.1 O setor dos serviços representa dois terços da economia da UE e 90 % dos novos empregos criados. Um conjunto de medidas destinadas a facilitar a prestação de serviços por empresas e profissionais a uma base de potenciais clientes de 500 milhões de pessoas na UE dinamizará o setor dos serviços a fim de explorar todo o seu potencial.

2.2 Procedimento de notificação para os regimes de autorização e requisitos relativos aos serviços

2.2.1 O estabelecimento de requisitos mais rigorosos para o procedimento de notificação de medidas relacionadas com as diretivas relativas aos serviços impede os Estados-Membros de adotarem requisitos ou regimes de autorização nacionais relacionados com os serviços que sejam discriminatórios, injustificados e desproporcionados.

A proposta alarga o âmbito de aplicação do procedimento de notificação previsto pela Diretiva Serviços e define-o de modo mais claro. Estabelece um período de consulta que prevê um diálogo entre o Estado-Membro notificante, a Comissão Europeia e os outros Estados-Membros sobre a conformidade de um projeto de medida nacional com a Diretiva Serviços.

2.3 Teste de proporcionalidade a realizar antes da adoção de nova regulamentação de uma profissão

2.3.1 Os Estados-Membros têm, muitas vezes, boas razões para regulamentar as profissões, com base na necessidade de proteger objetivos essenciais de interesse público. Compete ao Estado-Membro avaliar caso a caso se é necessário impor restrições ao acesso e ao exercício de atividades profissionais.

2.3.2 Por forma a evitar um impacto negativo na prestação de serviços e na mobilidade dos profissionais causado pelas discrepâncias na avaliação da proporcionalidade da regulamentação das profissões em toda a UE, é criado um teste de proporcionalidade a realizar pelos Estados-Membros antes de adotarem ou alterarem as respetivas regulamentações nacionais das profissões.

2.3.3 A diretiva define os principais critérios a ter em conta na avaliação, tais como, por exemplo, a natureza dos riscos, o âmbito das atividades reservadas, a relação entre as qualificações e as atividades, o impacto económico de uma medida, etc.

2.3.4 Os Tratados preveem que a regulamentação deve ser proporcional, mas, à parte disso, a escolha das profissões a regulamentar e das respetivas modalidades continua a ser da competência dos Estados-Membros.

2.4 Cartão Eletrónico Europeu de Serviços

2.4.1 O cartão eletrónico é um novo procedimento totalmente eletrónico para trabalhadores por conta própria e empresas de diversos domínios, como o setor da construção, os serviços de limpeza ou os serviços empresariais. Substituirá as formalidades administrativas em diferentes línguas, uma vez que o prestador de serviços segue um procedimento na língua e com a administração do país de origem.

2.4.2 O procedimento do cartão eletrónico baseia-se na cooperação entre os Estados-Membros de origem e de acolhimento, estabelecida através do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) existente. Este não altera a substância das regras aplicáveis ao destacamento de trabalhadores ao abrigo das Diretivas 96/71/CE⁽²⁾ e 2014/67/UE⁽³⁾.

2.4.3 O Cartão Eletrónico Europeu de Serviços é semelhante à carteira profissional europeia. Contudo, enquanto a carteira profissional europeia facilita a prestação de serviços através do reconhecimento das qualificações profissionais de pessoas singulares enquanto trabalhadoras por conta de outrem ou prestadoras de serviços por conta própria, o cartão eletrónico contempla uma gama de requisitos muito mais alargada.

⁽²⁾ JO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

⁽³⁾ JO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

2.5 Recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais

2.5.1 Dado que a regulamentação dos serviços profissionais é uma prerrogativa dos Estados-Membros, estão em vigor diferentes modelos regulamentares. Independentemente do modelo aplicável em cada país ou região, o objetivo da comunicação é ajudar os Estados-Membros a eliminar restrições significativas específicas injustificadas e promover a criação de uma consciência regulamentar «virtuosa» por parte dos Estados-Membros.

2.5.2 As recomendações de reforma incidem numa ampla gama de requisitos e fornecem uma análise pormenorizada das regulamentações aplicáveis aos arquitetos, engenheiros civis, contabilistas, advogados, agentes de patentes, agentes imobiliários e guias turísticos. Nem todas são consideradas pela Comissão Europeia como violações do direito da União.

2.5.3 A Comissão Europeia definiu um novo indicador do caráter restritivo da regulamentação profissional, a fim de apoiar a análise qualitativa dos entraves, que abrange os seguintes aspetos: abordagem regulamentar, requisitos de qualificação, outros requisitos de acesso e requisitos relativos ao exercício.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE valoriza e apoia os esforços da Comissão Europeia no sentido de libertar todo o potencial do mercado único no que respeita ao setor dos serviços. As medidas convergentes do pacote «Serviços» proporcionam, sem dúvida, uma abordagem sólida tendo em vista a realização deste objetivo. No entanto, o CESE gostaria de chamar a atenção para o facto de que, tendo em conta a grave crise política que se vive em muitos Estados-Membros, qualquer tipo de «intervenção» da UE relacionada com domínios da estrita competência dos Estados-Membros pode gerar controvérsia política. Quer os poderes legislativos, que poderão parecer restringidos pelo novo procedimento de notificação e pelo teste de proporcionalidade obrigatório, quer os sistemas tradicionais consolidados de regulamentação profissional nacional são frequentemente considerados alicerces dos sistemas nacionais e devem, por conseguinte, ser tratados como questões sensíveis. Mesmo que seja possível, do ponto de vista jurídico, aplicar medidas de controlo do cumprimento da Diretiva mais rigorosas, tal pode não ser judicioso dada a situação atual. Uma abordagem positiva que reforce as boas práticas ou que siga um modelo de consultoria poderia revelar-se mais eficaz.

3.1.1 O CESE sublinha que é necessário dedicar a devida atenção à qualidade e segurança dos serviços prestados na União Europeia.

3.1.2 Além disso, o CESE pretende assinalar que os domínios da saúde e da proteção dos doentes são particularmente sensíveis. Embora a ação da Comissão possa ser complementar à dos Estados-Membros, importa respeitar a plena responsabilidade que lhes cabe, bem como a possibilidade de porem em prática medidas mais exigentes em matéria de proteção dos doentes, tal como previsto no artigo 168.º do TFUE.

3.2 Uma vez que é essencial garantir que os principais intervenientes aderem à nova regulamentação da sua atividade profissional, o CESE propõe que, para assegurar uma regulamentação sólida e eficaz, se consultem as partes interessadas, tais como as organizações profissionais, os parceiros sociais, as instituições de defesa do consumidor e as organizações da sociedade civil, sobre a aplicação prática das medidas previstas.

3.3 Devemos estar cientes de que a introdução de novas obrigações e medidas de execução neste contexto pode dar a impressão de que se considera, de um modo geral, que os Estados-Membros não têm capacidade suficiente para compreender as exigências da Diretiva Serviços e da Diretiva Qualificações Profissionais, quando, na realidade, instrumentos legislativos como os testes de proporcionalidade constituem requisitos fundamentais de qualquer processo legislativo nacional na grande maioria dos Estados-Membros.

3.4 Muitas disposições do pacote «Serviços» podem dificultar a distinção entre a liberdade de prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento. O CESE salienta, portanto, a importância de manter esta distinção — claramente definida na Diretiva Serviços e na Diretiva Qualificações Profissionais, bem como na jurisprudência do Tribunal de Justiça —, não só aquando da avaliação dos resultados de um teste de proporcionalidade aplicado às novas regulamentações nacionais das profissões mas também da execução do regulamento e da diretiva relativos ao Cartão Eletrónico Europeu de Serviços. Por conseguinte, a fim de garantir a concorrência leal entre as empresas, importa proibir as medidas discriminatórias e respeitar as condições de trabalho definidas pela legislação e pelas convenções coletivas do país de acolhimento, bem como os direitos dos consumidores e a regulamentação em matéria de saúde e segurança.

3.5 O CESE observa que o crescimento do setor dos serviços não deve dar azo ao *dumping* social e à fraude⁽⁴⁾. Por conseguinte, o Comitê sublinha a falta de salvaguardas suficientes para manter um elevado nível de direitos dos trabalhadores e de defesa dos consumidores em todos os Estados-Membros, e salienta que se corre o risco de introduzir o princípio do país de origem, que violaria as regras fundamentais segundo as quais as atividades das empresas e dos trabalhadores são reguladas pela legislação do país no qual são exercidas.

⁽⁴⁾ JO C 125 de 21.4.2017, p. 1.

3.6 O CESE partilha da opinião das partes interessadas dos setores visados pela proposta de Cartão Eletrónico Europeu de Serviços e interroga-se quanto ao valor acrescentado e à utilidade desta iniciativa legislativa.

3.7 Infelizmente, o pacote de medidas relativas ao mercado interno proposto não aborda os problemas da vida real com que se deparam alguns dos setores visados pelas propostas. O CESE considera que é importante reduzir as possibilidades de fraude e abuso do mercado interno por empresas desonestas, a fim de criar condições de concorrência equitativas e instaurar um clima de confiança mútua entre os Estados-Membros e as diferentes partes interessadas.

4. Observações na especialidade

4.1 Procedimento de notificação para os regimes de autorização e requisitos relativos aos serviços

4.1.1 O CESE partilha o objetivo da Comissão de fomentar o diálogo entre si e os Estados-Membros numa fase inicial do processo legislativo, a fim de evitar a adoção de normas que dificultem o funcionamento do mercado único. Deve, inclusivamente, ponderar-se o alargamento deste diálogo e colocar a tónica no cumprimento, não só da Diretiva Serviços, mas também do direito primário da UE e, em particular, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, já que tal garantiria o justo equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores e a defesa dos consumidores, por um lado, e as liberdades económicas, por outro. A composição do organismo responsável pelo controlo da conformidade deve ser clarificada e plenamente conforme com a legislação e os princípios acima referidos e deve assegurar a sua representatividade e independência.

4.1.2 Contudo, o CESE chama a atenção para o facto de o impacto direto da proposta nos processos legislativos nacionais se afigurar considerável.

4.1.3 A proposta alarga o âmbito de aplicação do procedimento de notificação previsto pela Diretiva Serviços e também é muito complexa. Combinado com um período de *statu quo*, limita a possibilidade de os legisladores nacionais procederem a reformas num curto espaço de tempo, mesmo em casos de pequenas alterações legislativas.

4.1.4 As medidas de execução, tais como o período de *statu quo*, o mecanismo de alerta e a decisão da Comissão que exige que o Estado-Membro se abstenha da adoção do projeto de medida, atrasam consideravelmente os processos legislativos nacionais e transformam-se em importantes restrições à liberdade do legislador nacional. A fim de garantir um processo legislativo democrático, é necessário preservar plenamente o poder legislativo dos parlamentos nacionais. O CESE tem sérias dúvidas de que seja proporcionado, ou oportuno, interferir nos processos legislativos nacionais através da criação de medidas de execução mais rigorosas, mesmo em matérias abrangidas pelo princípio da subsidiariedade, quando existem procedimentos de pós-adoção perfeitamente adequados.

4.1.5 As decisões negativas relativas à conformidade dos projetos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais não devem ser vinculativas. O CESE propõe que apenas o resultado positivo de um procedimento de consulta produza efeitos, sob a forma de concessão de uma «garantia de conformidade» para o projeto de medida. Esta abordagem positiva proporcionaria benefícios consideráveis aos Estados-Membros e constituiria uma motivação para se empenharem plenamente no procedimento de consulta previsto e aceitarem os esforços envidados neste âmbito. Na ausência de uma avaliação de conformidade positiva, podem aplicar-se os procedimentos de pós-adoção que já existem.

4.1.6 O CESE sublinha que, tal como estabelecido pela Diretiva Serviços, o procedimento de notificação não afeta o direito de negociar, celebrar e aplicar convenções coletivas.

4.2 Teste de proporcionalidade a realizar antes da adoção de nova regulamentação de uma profissão

4.2.1 O CESE congratula-se com a introdução de um teste de proporcionalidade pormenorizado e aprofundado, colocado à disposição dos Estados-Membros, assente na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, e considera que esta solução poderia melhorar os procedimentos nacionais em matéria de proporcionalidade.

4.2.2 O Comité salienta que o controlo da proporcionalidade centrado nos requisitos profissionais exigirá uma estreita cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros e as organizações profissionais com competências para assegurar a qualidade das profissões regulamentadas em questão. Deve igualmente prever o direito de os parceiros sociais e as organizações de defesa do consumidor serem consultados, de modo a garantir o pleno cumprimento dos direitos dos trabalhadores e dos consumidores. A estrutura destas organizações deve ser da estrita responsabilidade dos Estados-Membros.

4.2.3 Não obstante, o CESE tem dúvidas de que uma diretiva que impõe uma obrigação de realizar o teste antes de qualquer nova regulamentação profissional seja a melhor forma de fazer aplicar este teste. Por este motivo, preferiria a formulação de orientações que permitissem aos Estados-Membros adaptar o teste para o integrar da melhor maneira nos seus sistemas legislativos.

4.2.4 Muitos dos critérios de proporcionalidade propostos que têm de ser tidos em conta são bastante amplos e abertos, permitindo várias respostas dependendo da abordagem de teste escolhida, do facto de serem testadas pessoas ou entidades, etc. Como tal, os testes são adequados enquanto orientações de apoio, mas menos como um procedimento obrigatório com um impacto considerável em todo o processo legislativo. Além disso, para evitar a impressão de que os critérios mencionados são considerados, de um modo geral, obstáculos, deve ser garantido que a lista é neutra, e não representa um juízo de valor ou justificação das regulamentações. De qualquer forma, sempre que possível, os critérios devem ser tão concretos e objetivos quanto possível a fim de funcionarem como indicadores.

4.2.5 Os testes de proporcionalidade já são requisitos básicos de qualquer processo legislativo nacional na grande maioria dos Estados-Membros. A harmonização dos critérios de proporcionalidade interferiria nas competências legislativas nacionais e poderia conduzir à criação de obrigações desproporcionadas em alguns Estados-Membros e a novas distorções no mercado.

4.2.6 A diretiva apenas abrange a regulamentação *ex ante* (como a proteção do título, o registo obrigatório, os requisitos de qualificação, etc.), embora a regulamentação *ex post* (tais como os regimes de certificação profissional, as regulamentações locais ou as licenças de construção) possa impor restrições significativas à prestação de serviços. Por este motivo, uma comparação objetiva dos sistemas reguladores afigura-se difícil.

4.2.7 A obrigação de apresentar relatórios de proporcionalidade com base num sistema de testes bastante complexo e até, em parte, científico, poderia atrasar consideravelmente ou mesmo impedir qualquer reforma no âmbito da regulamentação profissional.

4.2.8 Embora a Comissão Europeia saliente que continua a ser da competência dos Estados-Membros decidir se e como regulamentam uma profissão, esta liberdade é muito teórica. De qualquer forma, se o resultado do teste obrigatório for negativo, dificilmente será possível ao legislador alegar a conformidade com a Diretiva Serviços. Além disso, a proposta deve ser vista no âmbito de um novo procedimento de notificação ao abrigo da Diretiva Serviços, uma vez que, no que se refere às regulamentações profissionais, as medidas se inscreveriam, na maior parte das vezes, no âmbito de ambas as diretivas. A margem de manobra do legislador é praticamente nula, uma vez que a obrigação de notificação exige igualmente a apresentação de informações que demonstrem a conformidade com a Diretiva Serviços, o que, no caso dessas medidas sobrepostas, equivaleria aos resultados do teste de proporcionalidade.

4.2.8.1 Por conseguinte, o CESE tem dúvidas de que os benefícios da introdução de uma obrigação de aplicar um teste de proporcionalidade harmonizado, em termos de restrição do legislador nacional — especialmente no quadro do procedimento de notificação mais rigoroso proposto — possam compensar o seu impacto negativo. Considera que se poderiam obter efeitos semelhantes, sem os impactos negativos, através do estabelecimento de orientações não obrigatórias ou de uma oferta de consultoria.

4.3 Cartão Eletrónico Europeu de Serviços

4.3.1 O CESE congratula-se com o esforço de promoção da mobilidade dos prestadores de serviços e entende que a averiguação e o cumprimento dos requisitos nacionais para a prestação de serviços noutro Estado-Membro podem ainda ser difíceis para os prestadores de serviços.

4.3.2 No entanto, a abordagem de transferência da responsabilidade principal pelo procedimento para as autoridades do Estado-Membro de origem está em contradição com o princípio estabelecido do Estado-Membro de acolhimento. O cartão eletrónico de serviços não deve impedir ou dificultar os controlos que o Estado-Membro de acolhimento deve levar a cabo sobre atividades económicas realizadas no seu território. Por conseguinte, o cartão eletrónico de serviços proposto não deve incluir elementos do princípio do país de origem. No entanto, o CESE manifesta o seu apoio a iniciativas destinadas a reforçar a confiança entre os Estados-Membros, nomeadamente através de compromissos claros relativos a sistemas de controlo e de intercâmbio de dados adequados e corretos.

4.3.3 Há razões para crer que algumas características do cartão eletrónico de serviços como, por exemplo, o «princípio da transmissão única» para a apresentação de informações, o seu período de validade indeterminado, a obrigação de os Estados-Membros utilizarem as informações contidas no cartão eletrónico de serviços sem haver a possibilidade de solicitar numa fase posterior provas da validade das informações prestadas, bem como os processos de revogação restritivos que podem exigir uma decisão final do tribunal, poderiam colocar significativamente em risco o controlo da conformidade com a legislação nacional e o respeito dos direitos dos trabalhadores.

4.3.4 O CESE salienta igualmente a importância de assegurar que a utilização do sistema IMI não altera a substância das regras aplicáveis ao destacamento de trabalhadores ao abrigo da Diretiva 2014/67/UE e que a revisão da Diretiva Destacamento de Trabalhadores, que está a ser analisada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, estabeleça claramente o princípio de «salário igual para trabalho igual no mesmo local», respeitando as condições de trabalho estabelecidas pela legislação e pelas convenções coletivas do Estado-Membro de origem, bem como a saúde e a segurança, a defesa do consumidor e a proteção do ambiente.

4.3.5 Não é claro qual o impacto que a proposta de um Cartão Eletrónico Europeu de Serviços teria nos cartões de identificação sociais existentes a nível setorial, criados pelas autoridades nacionais ou pelos parceiros sociais, e de que modo poderão interagir com o alargamento proposto do sistema IMI. Além disso, há dados, incluindo um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, que apontam para a existência de algumas lacunas no atual sistema IMI que importa colmatar, ligadas, por exemplo, à carga de trabalho associada e à falta de clareza das respostas aos pedidos ⁽⁵⁾. Por conseguinte, o CESE considera que o sistema IMI deve ser reavaliado e que, atualmente, ainda não está em condições de garantir uma cooperação ótima entre os Estados-Membros. As melhorias a introduzir no sistema IMI devem ter como finalidade favorecer a realização de controlos mais eficazes no país em que a atividade económica é exercida e a complementaridade com os sistemas existentes, e ter em conta as possibilidades de partilha de dados em tempo real (acesso direto aos bancos de dados) para além do intercâmbio manual de dados que já é possível no quadro do sistema IMI.

4.3.6 O CESE receia que o princípio do país de origem possa ser introduzido sub-repticiamente. O cartão eletrónico de serviços introduz vários elementos com base no princípio do país de origem, permitindo que os prestadores de serviços lidem exclusivamente com o Estado-Membro de origem enquanto intermediário e exigindo que os Estados-Membros de acolhimento aceitem as decisões dos Estados-Membros de origem sobre a validade dos documentos e a veracidade do seu conteúdo, o que limita os mecanismos de controlo e harmoniza os intercâmbios de dados com base no princípio do país de origem.

4.3.7 O facto de, tal como proposto, uma autoridade de coordenação ter de verificar os requisitos nacionais no mais curto prazo possível afigura-se particularmente problemático. Estes prazos deverão ser reexaminados uma vez que a autoridade competente pelo cartão eletrónico de serviços tem de tratar cada caso e as diferentes exigências legais que lhe estão associadas em coordenação com as demais autoridades competentes pertinentes. Por outro lado, deve ser indicado de forma mais clara que a Diretiva Qualificações Profissionais tem prioridade sobre quaisquer aspetos do reconhecimento profissional no que respeita ao novo cartão eletrónico.

4.3.8 O procedimento totalmente eletrónico, combinado com possibilidades limitadas para os Estados-Membros de acolhimento verificarem as informações fornecidas ao Estado-Membro de origem através do cartão eletrónico de serviços, facilitará o estabelecimento de empresas «de fachada» para efeitos de evasão fiscal e de *dumping* social. Por conseguinte, o CESE considera que o procedimento necessita de mais ajustamentos para garantir que tais consequências possam ser evitadas.

4.3.8.1 Além disso, a proposta não esclarece quais os elementos que devem ser avaliados pelo Estado-Membro de origem para declarar que um prestador de serviços está legalmente estabelecido no país. Em particular, não há qualquer referência aos elementos factuais enunciados na Diretiva 2014/67/UE para determinar se uma empresa exerce genuinamente atividades substanciais no Estado-Membro.

4.3.9 A verificação das identidades e o exame pormenorizado dos documentos originais são fundamentais para evitar a entrada de empresas desonestas e criminosas (um debate semelhante bloqueou a Diretiva relativa às sociedades unipessoais de responsabilidade limitada ⁽⁶⁾). Por conseguinte, o Estado-Membro de acolhimento deve ser plenamente responsável pelo procedimento de emissão de um Cartão Eletrónico Europeu de Serviços.

4.3.9.1 Os Estados-Membros de acolhimento devem ser responsáveis pela decisão sobre os procedimentos a seguir para o registo dos estabelecimentos secundários, incluindo os aspetos ligados ao reconhecimento profissional. A participação dos Estados-Membros de origem como intermediários no âmbito de um procedimento para o estabelecimento de uma sucursal imporá uma carga administrativa adicional às autoridades do Estado-Membro de origem e do Estado-Membro de acolhimento e pode impedir a realização de controlos pormenorizados no país no qual se verificam os abusos — por exemplo, dos direitos dos consumidores e dos trabalhadores.

4.3.10 Embora a proposta de regulamento exclua do seu âmbito de aplicação os sistemas de notificação prévia dos trabalhadores destacados, estabelece um sistema europeu harmonizado de notificação prévia para os trabalhadores destacados com base na participação voluntária dos Estados-Membros. Tal abriria o caminho para uma expansão obrigatória posteriormente, o que não é nem desejável nem compatível com as disposições da Diretiva 2014/67/UE. Durante os debates políticos sobre a Diretiva de Execução 2014/67/UE, foi claramente acordado que o Estado-Membro de acolhimento era a autoridade nacional competente para criar instrumentos de execução (artigo 9.º da Diretiva 2014/67/UE).

4.3.11 Os procedimentos de cancelamento do cartão eletrónico de serviços podem exigir uma decisão definitiva de um tribunal para produzir efeitos e disponibilizam aos prestadores de serviços vários mecanismos para continuarem, entretanto, a prestar os seus serviços. Tal impede o Estado-Membro de acolhimento de realizar controlos *ex post* eficazes, prejudicando a aplicação dos direitos dos trabalhadores e da legislação em vigor. Além disso, as propostas legislativas não incluem sanções dissuasivas, nem contra o Estado-Membro nem contra a empresa requerente, em caso de utilização abusiva do Cartão Eletrónico Europeu de Serviços.

⁽⁵⁾ Relatório Especial de 2016 do Tribunal de Contas Europeu intitulado «A Comissão garantiu uma aplicação eficaz da Diretiva Serviços?», p. 25.

⁽⁶⁾ COM(2014) 212 final (JO C 458 de 19.12.2014, p. 19).

4.3.12 O regulamento autoriza as pessoas singulares a requererem um cartão eletrónico de serviços. Existe um risco significativo em alguns setores de o cartão ser utilizado de forma abusiva, facilitando assim o falso trabalho por conta própria.

4.3.13 Dado que o estatuto de trabalhador por conta própria ou de assalariado depende da forma como a atividade é exercida, a autoridade do Estado-Membro de origem não pode emitir um cartão eletrónico que declare que determinada pessoa exerce uma atividade de trabalhador por conta própria de acordo com as regras do Estado-Membro de acolhimento.

4.3.14 Em alguns casos, a revogação do cartão eletrónico de serviços para os trabalhadores por conta própria exige uma decisão definitiva de um tribunal. Tal impediria o rápido cancelamento em caso de utilização abusiva e permitiria que os falsos trabalhadores por conta própria continuassem a exercer a sua atividade até ser proferida uma decisão definitiva de um tribunal. Desta forma, criar-se-ia uma grande lacuna que comprometeria os esforços desenvolvidos no combate ao trabalho não declarado, como a Plataforma Europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado.

4.3.15 O CESE gostaria de chamar a atenção para o facto de que, a nível da UE, um procedimento semelhante para a emissão de formulários para o documento portátil A1 no âmbito do destacamento de trabalhadores revelou já que basear-se exclusivamente no Estado-Membro de origem para validar dados relativos aos prestadores de serviços que são acolhidos pode ser problemático, especialmente no caso de falso trabalho por conta própria. A avaliação de impacto que acompanha a proposta de alteração da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores sugere que a exatidão das informações contidas nos documentos portáteis A1 não pode ser garantida devido, nomeadamente, à ausência de controlos formais pelas autoridades nos países de origem ⁽⁷⁾.

4.3.16 A proposta cria um instrumento harmonizado para fornecer informações sobre a cobertura de seguro. No entanto, uma vez que este será associado ao cartão eletrónico de serviços, as informações só terão de ser fornecidas uma vez, o que poderá tornar menos eficazes as inspeções e os controlos nos Estados-Membros de acolhimento.

4.3.16.1 Além disso, as seguradoras serão obrigadas a calcular os prémios com base no historial do Estado-Membro de origem, o que interferirá com o direito e a responsabilidade das companhias de seguros na avaliação dos riscos.

4.3.17 A Comissão reserva-se uma vasta gama de competências de execução para definir o conteúdo e os parâmetros técnicos do cartão eletrónico de serviços. No entanto, a harmonização neste domínio pode limitar a capacidade de os Estados-Membros controlarem eficazmente o respeito, pelos novos prestadores de serviços, dos direitos dos trabalhadores em matéria de saúde e segurança.

4.4 *Recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais*

4.4.1 O CESE gostaria de salientar que as diferenças entre os conceitos regulamentares não indicam, por si só, uma necessidade de reforma. Muitas das regulamentações têm como base as tradições e a experiência. São importantes para a defesa do consumidor e devem ser preservadas. O princípio da «equivalência» assenta na existência desses sistemas diferentes. O CESE tem em consideração o facto de os sistemas profissionais nacionais se basearem em longas tradições. O projeto de investigação mostra resultados bastante diferentes em relação aos benefícios das medidas de desregulamentação.

4.4.2 O CESE congratula-se com o novo indicador do carácter restritivo, uma vez que permite um nível de análise mais elevado do que o indicador da Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) da OCDE. Ainda há pormenores que devem ser reanalisados (por exemplo, não parece adequado considerar o desenvolvimento profissional contínuo como uma restrição negativa). O CESE gostaria de salientar que, a fim de proporcionar uma visão não discriminatória dos diferentes sistemas regulamentares, seria necessário incluir não só regulamentação *ex ante* (por exemplo, a proteção do título e requisitos de qualificação), como também regulamentação *ex post* (requisitos em códigos de construção e licenças urbanísticas). Além disso, deve ser explicitado claramente que o indicador do carácter restritivo é neutro, e não representa um juízo de valor ou uma justificação das regulamentações.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ SWD(2016) 52, p. 8.