



Comissão
Europeia



**Serviços: explorar o seu potencial
como motores de crescimento e de
criação de empregos**

Contributo da Comissão
para o Conselho Europeu de
20-21 de março de 2014

Prefácio

Os serviços representam, em média, mais de 70 % do PIB em todos os Estados-Membros. O setor dos serviços cria postos de trabalho e tem um potencial de crescimento considerável.

A Comissão tem sublinhado a importância dos serviços nas suas sucessivas análises anuais do crescimento, tendo recomendado reformas estruturais aos Estados-Membros. Embora tenham sido executadas reformas ambiciosas em alguns Estados-Membros, os esforços de reforma devem ser globalmente intensificados a fim de aumentar a competitividade e permitir uma recuperação económica sustentável na União.

A Comissão e os Estados-Membros também adotaram medidas importantes para garantir a correta aplicação da Diretiva Serviços, suprimindo obstáculos injustificados e modernizando o quadro legislativo que é aplicável aos serviços nos diferentes setores. Há, todavia, muito ainda por fazer.

Muitos prestadores de serviços ainda se confrontam com restrições no que respeita à forma jurídica e à estrutura acionista das suas empresas, nomeadamente restrições à detenção do capital. As exigências quanto à forma jurídica e à participação acionista podem ser um entrave à liberdade de estabelecimento ou mesmo à constituição de filiais e às práticas pluridisciplinares no conjunto da UE. Podem também limitar o acesso a financiamento externo. Por outro lado, a falta de uma cobertura de seguro transnacional dificulta consideravelmente a prestação de serviços transnacionais.

Em vários setores subsistem obstáculos à entrada no mercado ou ao exercício da atividade, nomeadamente restrições às comunicações comerciais, quotas ou restrições territoriais. Os Estados-Membros devem continuar a analisar atentamente a necessidade e proporcionalidade dessas restrições, a fim de apurar se os objetivos legítimos de interesse geral não poderão ser alcançados com medidas menos restritivas. Uma aplicação mais ambiciosa da Diretiva Serviços poderia gerar um crescimento económico adicional de cerca de 2,6 % do PIB da União, o que, por seu turno, teria um impacto positivo no emprego.

A Comissão continuará a acompanhar de perto as reformas introduzidas pelos Estados-Membros em certos setores dos serviços, nomeadamente no quadro da estratégia Europa 2020 e do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas. A Comissão vai reforçar os seus instrumentos de acompanhamento mediante a elaboração de relatórios quantitativos e qualitativos mais aprofundados sobre as reformas setoriais e nacionais no domínio dos serviços. As conclusões dessa análise serão espelhadas nos relatórios anuais sobre a evolução das reformas nacionais no campo dos serviços, no âmbito dos Relatórios sobre o Estado de Integração do Mercado Único.

José Manuel Barroso

Presidente da Comissão Europeia

O mercado único dos serviços e a sua importância atual

Os serviços desempenham um papel de relevo em todas as partes da economia europeia. O setor dos serviços (excluindo os serviços governamentais e públicos) representa 71 % do PIB da UE (gráfico 1). É também importante em termos de emprego, pois é responsável, em média, por 67 % do total de postos de trabalho (gráfico 2), embora a percentagem varie de uns Estados-Membros para outros.

O aumento do comércio de serviços na União Europeia pode criar mais empregos, ajudar a satisfazer a procura interna e contribuir para aumentar as exportações da UE para países terceiros. O impulso ao crescimento e à competitividade no que aos serviços diz respeito é igualmente crucial para o conjunto da economia: os mercados distinguem cada vez menos as mercadorias dos serviços. As fronteiras estão a esbater-se, sendo reconhecido pela generalidade dos intervenientes que a indústria e os serviços devem ser olhados em conjunto.

É também generalizadamente reconhecida a necessidade de uma maior integração do mercado único dos serviços, sendo, por exemplo, referida no relatório de Mario Monti, de 2010, intitulado «*Uma nova estratégia para o mercado único*». As propostas da Comissão relativas aos **Atos para o Mercado Único I e II** identificaram, cada uma, doze alavancas para promover um maior crescimento do mercado único, sendo o setor dos serviços uma das principais prioridades.

Nos últimos quatro anos, a União Europeia e os seus Estados-Membros têm trabalhado no sentido de se criar um setor dos serviços mais dinâmico e competitivo, nomeadamente através de reformas dos mercados nacionais dos serviços no âmbito do Semestre Europeu e de uma aplicação ambiciosa da **Diretiva Serviços**¹.

Os progressos têm sido satisfatórios e alguns Estados-Membros realizaram reformas profundas. No entanto, é possível fazer mais para explorar todo o potencial económico dos serviços. A Análise Anual do Crescimento para 2014 identificou as reformas do mercado dos serviços e a aplicação ambiciosa da Diretiva Serviços como prioridades importantes para promover o crescimento e a competitividade no presente e no futuro.

O Conselho Europeu de outubro de 2013 convidou a Comissão e os Estados-Membros a apresentarem relatórios anuais de progresso sobre as reformas nacionais em matéria de serviços. Baseando-se na estreita cooperação com os Estados-Membros no quadro do processo do Semestre Europeu e na aplicação da Diretiva Serviços, estes relatórios serão apresentados, a partir do próximo outono, como parte integrante do relatório anual sobre a integração do mercado único.

¹

Comunicação de 8 de junho de 2012 (COM(2012) 261 final) relativa à aplicação da Diretiva Serviços «Uma parceria para um novo crescimento no setor dos serviços 2012-2015».

Realizar todo o potencial da Diretiva Serviços

A Diretiva Serviços é um instrumento fundamental para fazer funcionar o mercado único para as empresas e os consumidores. Permite que as empresas estabeleçam filiais ou sucursais noutros Estados-Membros ou que prestem serviços transfronteiras a partir do seu Estado-Membro de origem. **A Diretiva Serviços abrange um leque variado de atividades económicas, que representam 46 % do PIB da UE².** Muitos outros setores de serviços, nomeadamente a energia, os serviços financeiros, os serviços postais, as telecomunicações, o turismo e os transportes, são objeto de legislação específica da UE. Com a aplicação da Diretiva Serviços, milhares de leis e regulamentos nacionais já foram revogados ou adaptados. A Diretiva Serviços exige que os Estados-Membros reduzam a burocracia, aumentem a transparência para as empresas e os consumidores, eliminem os requisitos injustificados ou desproporcionados e criem portais de administração pública em linha fáceis de utilizar pelas empresas («balcões únicos»). Proíbe a discriminação em razão da nacionalidade ou do local de residência dos consumidores que pretendem comprar serviços em qualquer ponto do mercado interno.

Em 2010, a Comissão e os Estados-Membros realizaram um «**processo de avaliação mútua**» relativamente à aplicação da diretiva. Em resultado dessa avaliação, efetuaram-se «**controles de desempenho**» para avaliar a interação da Diretiva Serviços com outros atos legislativos da UE, como a Diretiva Comércio Eletrónico³, a Diretiva Qualificações Profissionais⁴ e a Diretiva Viagens Organizadas⁵. As condições de seguro para os prestadores de serviços num contexto transfronteiras também fazem parte do trabalho em curso.

A Comissão tem tomado medidas firmes contra as infrações à Diretiva Serviços, por exemplo, nos casos em que os Estados-Membros estabelecem discriminações em razão da residência ou da nacionalidade. Nesse contexto, foram abertas quase 40 investigações. Na maior parte dos casos, os Estados-Membros reagiram resolvendo os problemas; apenas em dois deles foi necessário iniciar procedimentos jurídicos formais.

A aplicação da Diretiva Serviços contribuiu diretamente para a realização dos objetivos da **Agenda Digital para a Europa**⁶, através da promoção de serviços interoperáveis de administração pública em linha. Os «**balcões únicos**» instituídos no âmbito da Diretiva Serviços deverão funcionar como centros por excelência de administração pública em linha.

Balcões únicos

- ✓ Têm por objetivo facilitar a vida às empresas
- ✓ São uma interface de acesso a todas as informações necessárias para a condução das atividades económicas
- ✓ Permitem cumprir os procedimentos administrativos em linha.

² A Diretiva Serviços abrange os seguintes setores: turismo (3,2 % do PIB da UE), atividades desportivas e culturais (1,4 % do PIB da UE), comércio por grosso e a retalho (11,1 % do PIB da UE), construção (6 % do PIB da UE), imobiliário (10,9 % do PIB da UE), serviços às empresas (11,7 % do PIB da UE), outros serviços (por exemplo, reparações) (1,6 % do PIB da UE).

³ Diretiva 2000/31/CE relativa ao comércio eletrónico.

⁴ Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

⁵ Diretiva 90/314/CEE relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados.

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en>

Ao mesmo tempo que promove a simplificação administrativa, a Diretiva Serviços veio pôr em evidência a necessidade de as autoridades nacionais, regionais e locais disporem de uma rede eletrónica eficiente para acelerar os procedimentos a cumprir pelos prestadores de serviços. O sistema de **Informação do Mercado Interno** facilita a cooperação administrativa e foi também alargado a outros domínios não abrangidos pela Diretiva Serviços (qualificações profissionais, destacamento de trabalhadores, direitos dos doentes e outros).

Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI)

- ✓ Sistema eletrónico criado pela Comissão Europeia
- ✓ Liga mais de 7 000 autoridades de toda a UE
- ✓ Apoia a aplicação de vários atos legislativos: qualificações profissionais, serviços, transporte de valores, destacamento de trabalhadores, comércio eletrónico, direitos dos doentes
- ✓ Ajuda as autoridades a trocarem informações de maneira fácil e rápida, na sua própria língua, para supervisionarem os prestadores de serviços e as suas atividades
- ✓ Facilita a livre circulação de serviços na União Europeia

Mas a aplicação inicial da Diretiva Serviços (gráfico 3) realizou apenas cerca de um terço do seu potencial económico estimado. A Comissão instou, por isso, os Estados-Membros a tomarem medidas mais ambiciosas na aplicação da diretiva (ver **Parceria para um novo crescimento nos serviços – 2012-2015**⁷), de modo a atingirem o potencial ganho económico adicional total de cerca de 2,6 % do PIB da UE, estimado pela Comissão.

Exemplos do aprofundamento da integração do mercado dos serviços a nível europeu

Paralelamente à aplicação ambiciosa da Diretiva Serviços, foram adotadas a nível europeu medidas complementares com impacto em diversos setores de serviços . A Diretiva Comércio Eletrónico⁸ estabelece o quadro legal de base para a prestação de serviços em linha, incluindo o comércio eletrónico, no mercado interno. A Diretiva Destacamento de Trabalhadores⁹, que oferece segurança jurídica aos prestadores de serviços e aos seus trabalhadores, deve ser completada por uma diretiva de execução¹⁰.

Os serviços de interesse económico geral estão presentes em muitos setores de serviços e a sua particular importância continua a ser reconhecida (ver Comunicação da Comissão de 20 de dezembro

⁷ Comunicação de 8 de junho de 2012 (COM(2012) 261 final) relativa à aplicação da Diretiva Serviços «Uma parceria para um novo crescimento no setor dos serviços 2012-2015» e três documentos de trabalho dos serviços da Comissão (SWD). O primeiro desses documentos continha informações pormenorizadas sobre a aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno; o segundo visava o estabelecimento de orientações sobre a aplicação do artigo 20.º, n.º 2, da Diretiva Serviços; e o terceiro centrava-se nos resultados dos controlos de desempenho do mercado interno dos serviços (construção, serviços às empresas e turismo).

⁸ Diretiva 2000/31/CE relativa ao comércio eletrónico.

⁹ Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

¹⁰ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços – 8040/12+COR1-COM(2012) 131 final.

de 2011 intitulada «*Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa*»¹¹).

O **setor dos serviços profissionais** da UE foi reformado em novembro de 2013, a fim de tornar mais fácil para os profissionais o reconhecimento das suas qualificações, garantindo simultaneamente um nível elevado de proteção para os consumidores e os cidadãos. A **Diretiva Qualificações Profissionais revista**¹² trouxe importantes inovações, como a carteira profissional europeia — um documento eletrónico para certas profissões móveis regulamentadas num número significativo de Estados-Membros e com procedimentos de reconhecimento em linha.

Em outubro de 2013, a Comissão lançou¹³ uma avaliação mútua das regulamentações nacionais sobre o **acesso às profissões** (gráfico 4). Pode haver boas razões para que continuem a existir regulamentações nacionais, sendo a proteção dos consumidores uma delas; no entanto, as condições excessivamente restritivas impostas ao acesso a determinadas profissões podem desencorajar ou mesmo impedir os cidadãos de acederem ao mercado de trabalho. Esta avaliação mútua assenta num processo de análise pelos pares realizada com os Estados-Membros em 2012-2013 em relação a cinco profissões (contabilistas, consultores fiscais, arquitetos, agentes de patentes e veterinários), com o objetivo de examinar os **requisitos quanto à forma jurídica e à detenção de capital social**. Tal como indicado no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação de outubro de 2013¹⁴, estes requisitos constituem frequentemente um obstáculo para as empresas que pretendem criar uma sucursal ou uma filial noutro Estado-Membro. Como primeiro passo, a Comissão publicará em breve um mapa europeu das profissões regulamentadas. Em novembro de 2014, no relatório anual sobre a integração do mercado único, apresentará as suas primeiras conclusões sobre um primeiro conjunto de setores.

Um setor retalhista competitivo é crucial para a economia europeia. Uma em cada quatro empresas europeias opera no setor retalhista ou grossista (gráfico 5), sendo responsáveis, no seu conjunto, por um em cada sete postos de trabalho na Europa. O setor tem sido influenciado pelo comportamento dos mercados nacionais e pelos atuais padrões de consumo, que têm afetado o seu crescimento desde 2009. Os retalhistas europeus estão entre os mais bem sucedidos do mundo: dos dez mais importantes a nível mundial, cinco são originários da UE.

A Comissão adotou um **Plano de ação europeu para o comércio a retalho**, que define uma estratégia para melhorar a competitividade e o desempenho económico, ambiental e social do setor retalhista. O plano tem cinco objetivos: dar poder aos consumidores, melhorar a acessibilidade aos serviços retalhistas, garantir relações comerciais mais justas ao longo da cadeia de valor, ligar o retalho à inovação e criar um melhor ambiente de trabalho no setor.

As restrições ao modo de funcionamento e à localização dos estabelecimentos de venda a retalho são, para os operadores económicos, obstáculos importantes que afetam a concorrência no setor. Embora algumas restrições, como as que se prendem com requisitos ambientais, de ordenamento urbano ou de proteção do consumidor, sejam justificadas, não devem ser desproporcionadas.

¹¹ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - «Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa» - adotada em 20.12.2011, COM(2011) 900 final.

¹² Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI») (JO L 354 de 28.12.2013).

¹³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a determinadas profissões, de 2.10.2013 (COM(2013) 0676 final).

¹⁴ Documento de trabalho dos serviços da Comissão de 2 de outubro de 2013, que acompanha a Comunicação sobre a avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a determinadas profissões.

Em outubro de 2013, a Comissão lançou um processo de «exame pelos pares» com os Estados-Membros, tendo em vista clarificar os quadros regulamentares existentes e identificar as melhores práticas que poderão servir de orientação para os Estados-Membros.

Reformas nos Estados-Membros

A Análise Anual do Crescimento considerou as reformas do mercado dos serviços e a aplicação ambiciosa da Diretiva Serviços como prioridades importantes para promover o crescimento e a competitividade no presente e no futuro. As recomendações específicas por país preconizam a tomada de medidas específicas em muitos Estados-Membros para reforçar a concorrência e abrir os mercados dos serviços.

A maioria dos Estados-Membros necessita de tomar medidas suplementares para aplicar a nível nacional as regras da UE em matéria de serviços, tendo em vista a aplicação integral da Diretiva Serviços (ver a análise aprofundada efetuada pela Comissão sobre o impacto da diretiva¹⁵) e o avanço das agendas de reformas estruturais adotadas por muitos Estados-Membros em resposta à crise económica.

Muitos Estados-Membros foram além das exigências da Diretiva Serviços e estão a realizar novas reformas para conseguirem mais crescimento económico. Estão a ser realizadas reformas profundas, por exemplo, em Espanha, Portugal, Itália, Grécia, Polónia, Eslovénia e República Checa. Estas reformas visam facilitar o estabelecimento de novas empresas que pretendam oferecer os seus serviços ou a prestação de serviços pelas empresas a nível transfronteiras, noutro Estado-Membro. As reformas têm sido incentivadas através das recomendações específicas por país no quadro do Semestre Europeu de governação da política económica.

Contudo, os esforços reformistas têm de prosseguir, melhorando a competitividade e, ao mesmo tempo, assegurando uma recuperação sólida. Como destacado em muitas recomendações específicas para os países, estes esforços exigem, nomeadamente, que se realizem progressos decisivos na eliminação das barreiras excessivas aos prestadores de serviços e que se introduzam reformas nos serviços profissionais, assim como no comércio a retalho e na construção.

A integração do mercado a nível do comércio de serviços melhorou ligeiramente entre 2004 e 2012, embora com grandes variações entre os Estados-Membros (gráficos 6 e 7).

A Comissão está a acompanhar os progressos realizados, comunicando as suas conclusões no quadro do Semestre Europeu, e só recentemente apresentou um panorama temático dos principais domínios abrangidos pelas recomendações no âmbito da Análise Anual do Crescimento de 2014. A Comissão reforçará os seus instrumentos de acompanhamento através de relatórios mais exaustivos com dados quantitativos e apreciações qualitativas sobre as reformas setoriais e nacionais em matéria de serviços. Baseando-se na estreita cooperação com os Estados-Membros no quadro do processo do Semestre Europeu e do grupo de peritos da Diretiva Serviços, nos trabalhos em curso relacionados com a avaliação inter pares sobre os requisitos em matéria de forma jurídica, detenção do capital social e tarifas, assim como na consulta sobre a cobertura de seguro em contexto transfronteiras, a Comissão apresentará relatórios anuais de progresso sobre as reformas nacionais a nível dos serviços no quadro dos relatórios anuais sobre a integração do mercado único.

Essa análise deverá permitir identificar novas prioridades, nomeadamente tendo em vista definir uma abordagem mais ambiciosa para a aplicação da Diretiva Serviços.

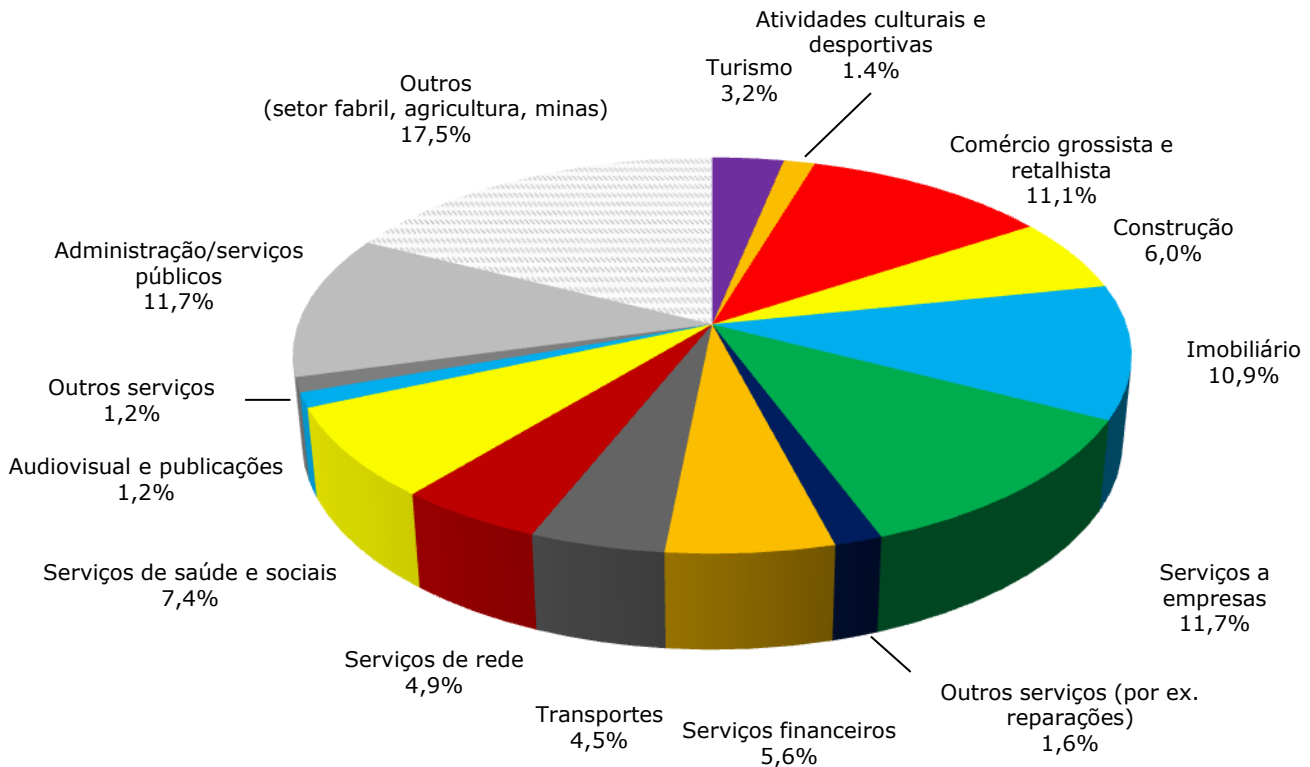
¹⁵

Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Informações detalhadas sobre a aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno, publicadas em anexo à Comunicação de 8 de junho de 2012 (COM(2012) 261 final) sobre a aplicação da diretiva serviços – «Uma parceria para um novo crescimento no setor dos serviços 2012-2015».

Anexo Serviços

O setor dos serviços (excluindo a Administração e os serviços públicos) representa 71% do PIB...

Composição do PIB da UE27 em 2011*

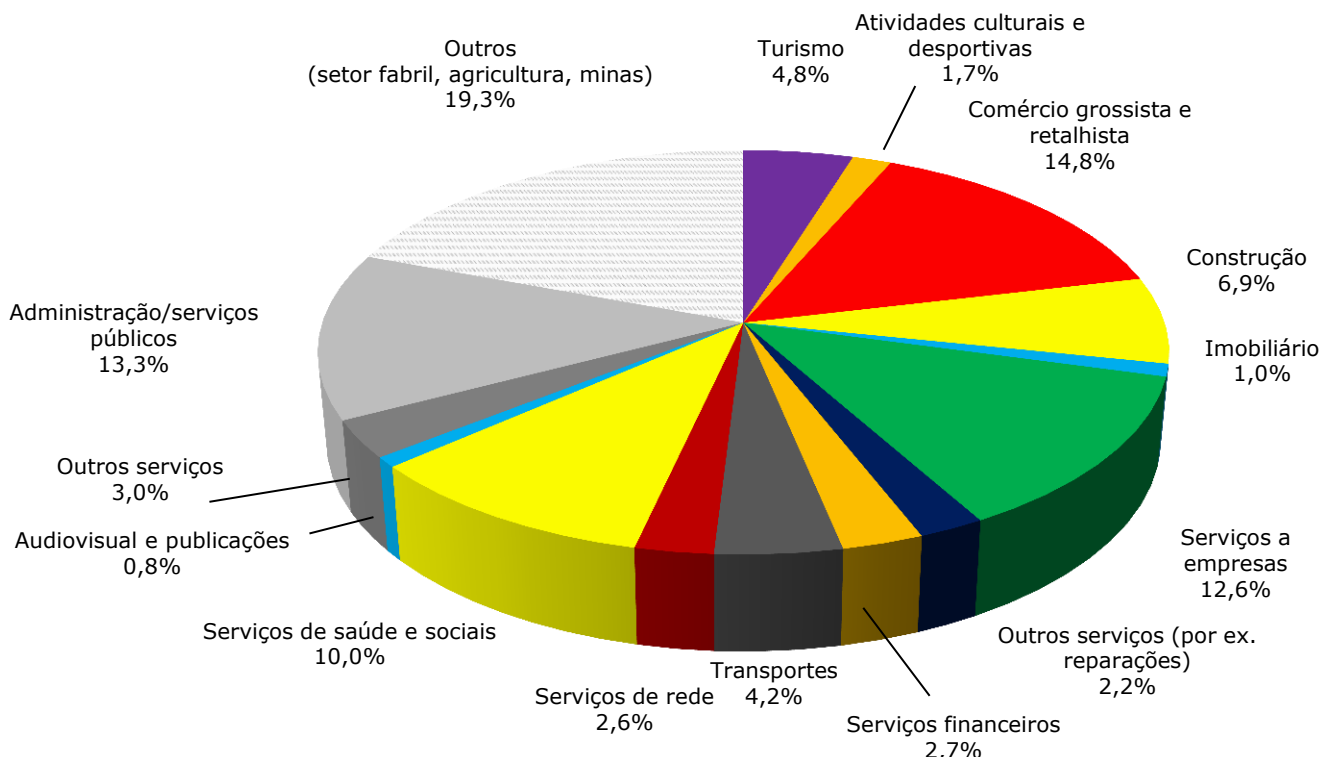


Fonte: Comissão Europeia

*Os cálculos não incluem a Croácia.

... e 67% do emprego na UE

Composição do emprego na UE27 em 2011*

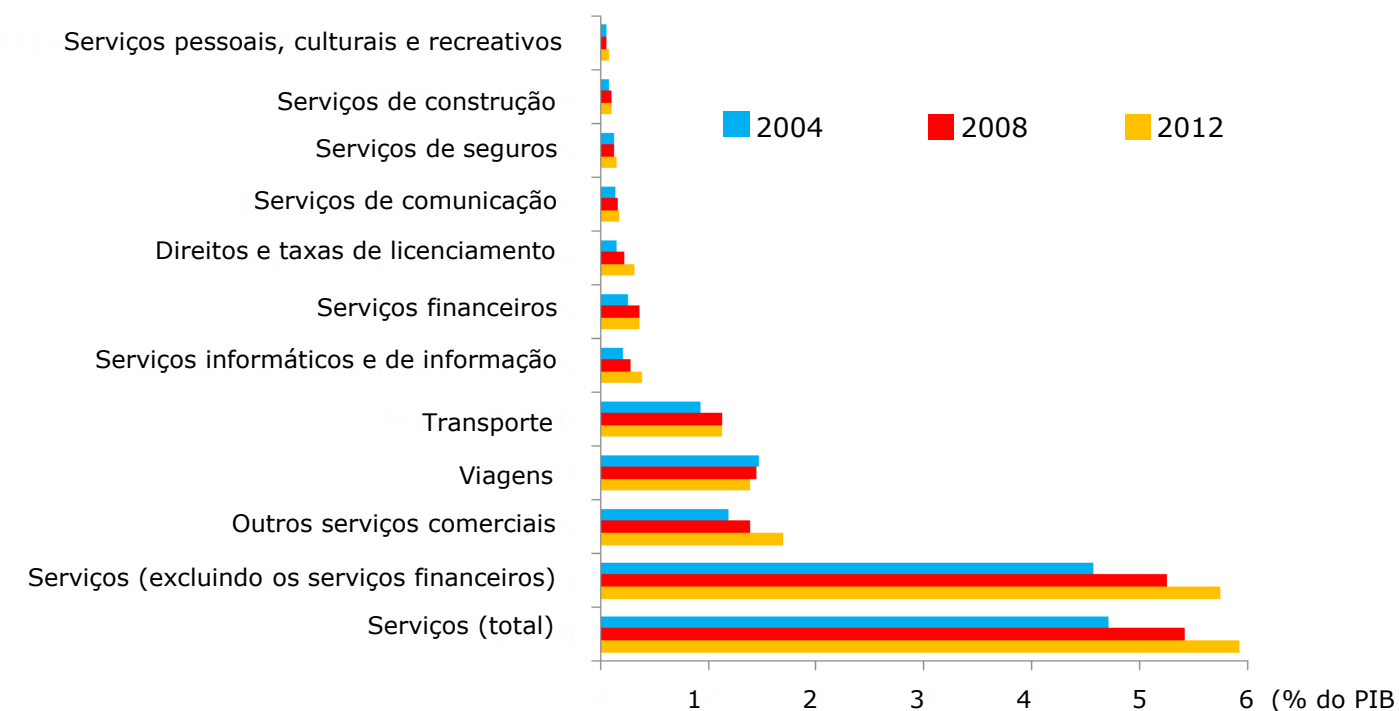


Fonte: Comissão Europeia

* Os cálculos não incluem a Croácia.

A integração do setor dos serviços continua a progredir...

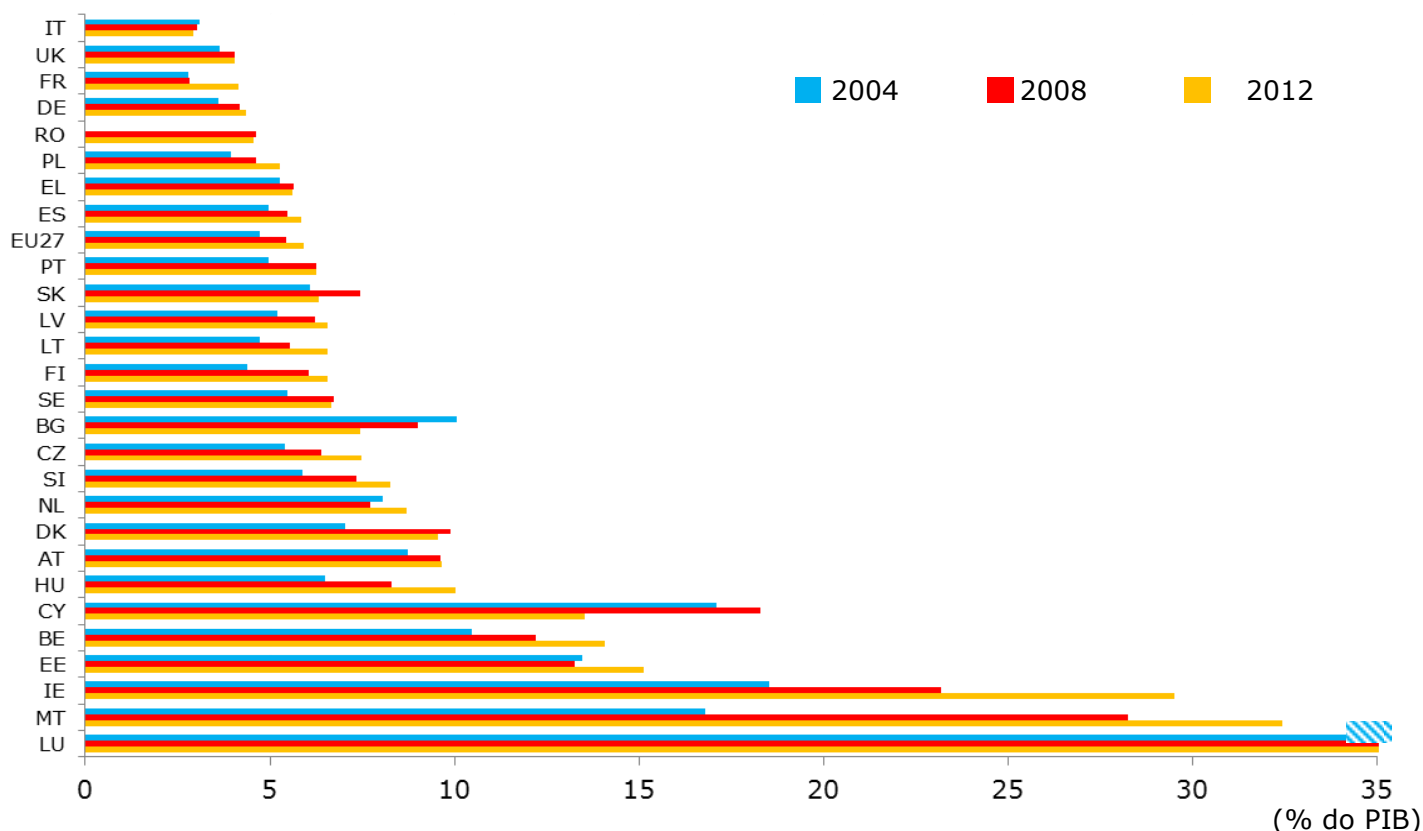
Comércio de serviços intra-UE27 por setores, 2004-2012*



*Rácio (exportações de serviços na UE27 + importações de serviços na UE27)/2 expresso em % do PIB. Os cálculos não incluem a Croácia.
Fonte: Comissão Europeia

... mas o grau de integração varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro

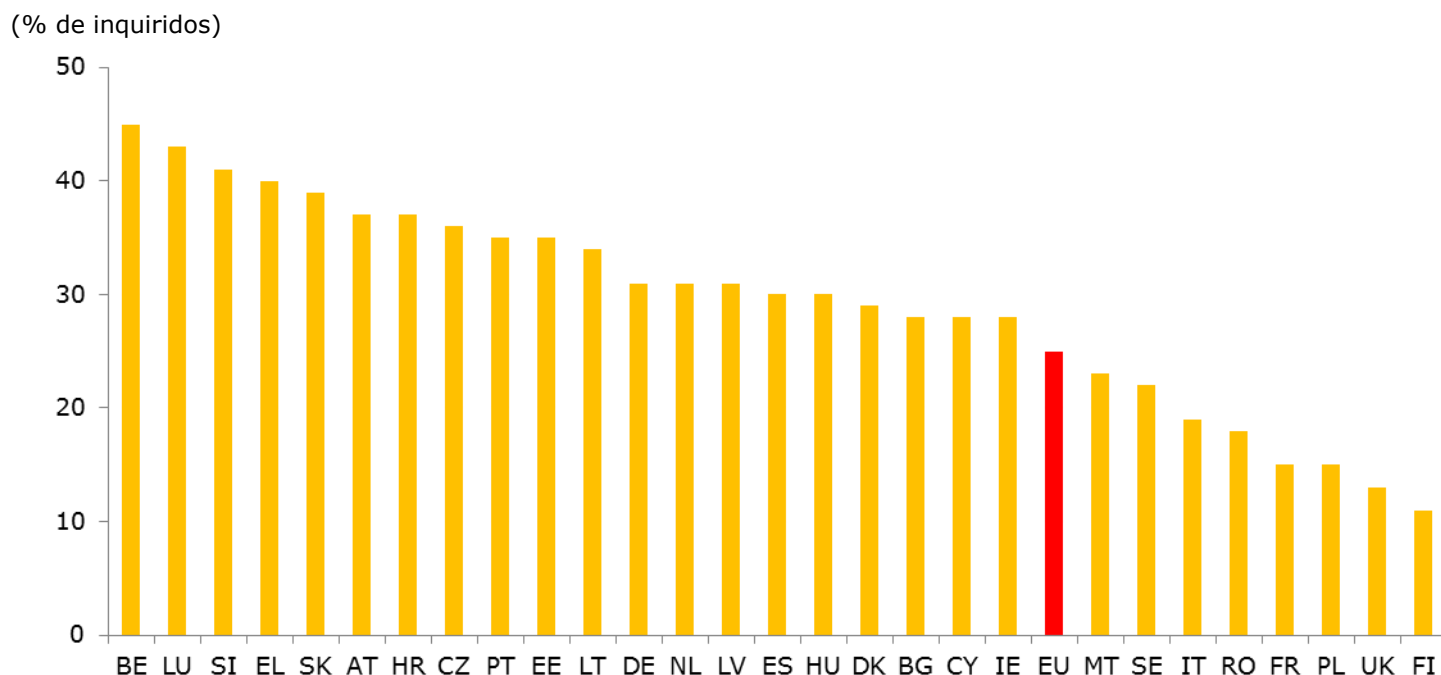
Comércio de serviços intra-UE27 por Estado-Membro, 2004-2012*



* Rácio (exportações de serviços na UE27 + importações de serviços na UE27)/2 expresso em % do PIB. O eixo dos X é interrompido nos 35%. Os cálculos não incluem a Croácia.
Fonte: Comissão Europeia

Uma grande percentagem de retalhistas efetua vendas transfronteiras

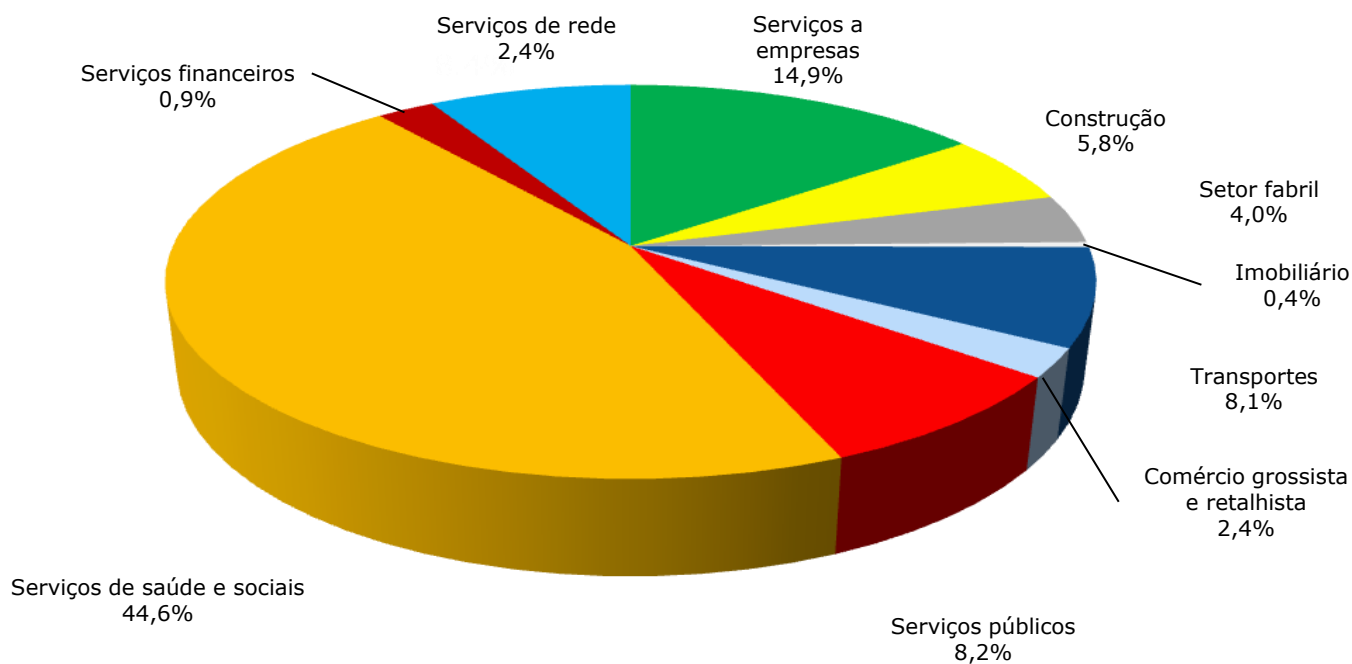
Percentagem de retalhistas que declara ter realizado vendas com pelo menos outro país da UE em 2012



Fonte: Comissão Europeia

Alguns setores são fortemente regulamentados, o que dificulta o acesso aos mesmos

Distribuição das profissões regulamentadas por setor na UE27 em 2013*

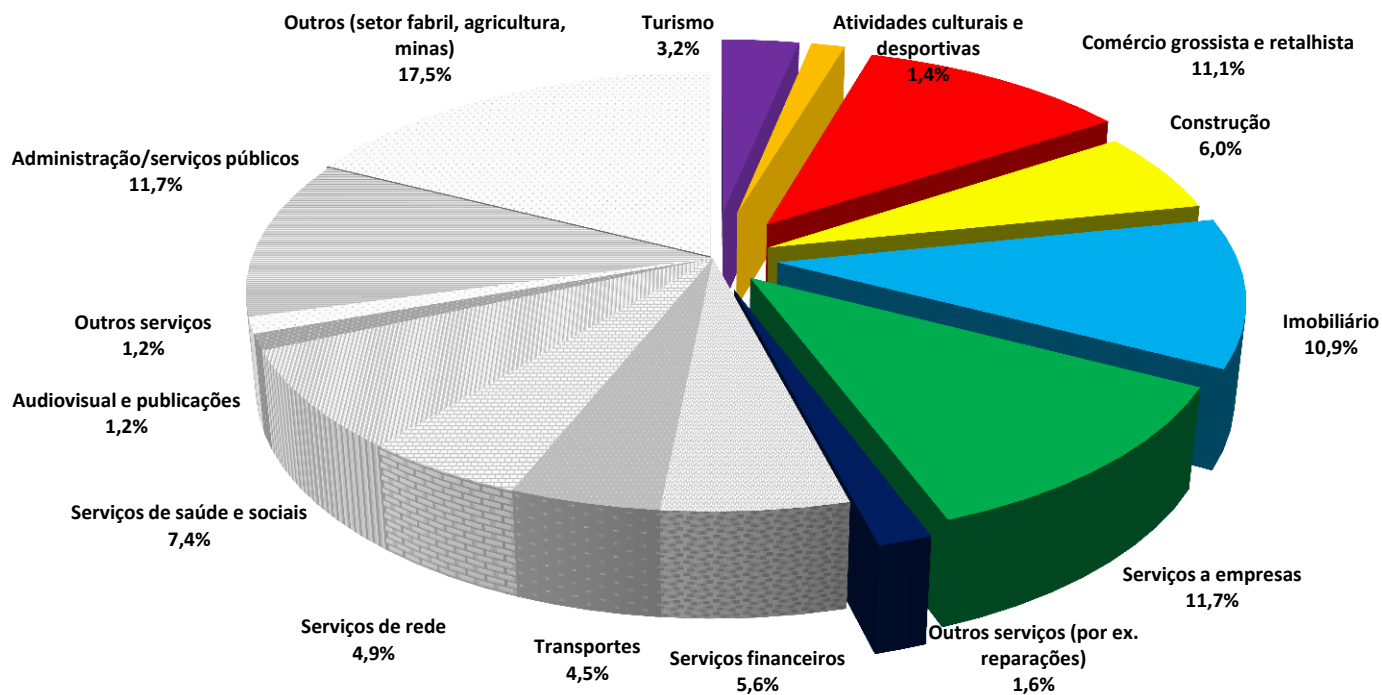


Fonte: Comissão Europeia

*A distribuição baseia-se no número de profissões regulamentadas em cada setor. O cálculo não inclui a Croácia.

46% do PIB da UE enquadra-se no âmbito da Diretiva Serviços

Composição do PIB da UE27 em 2011*



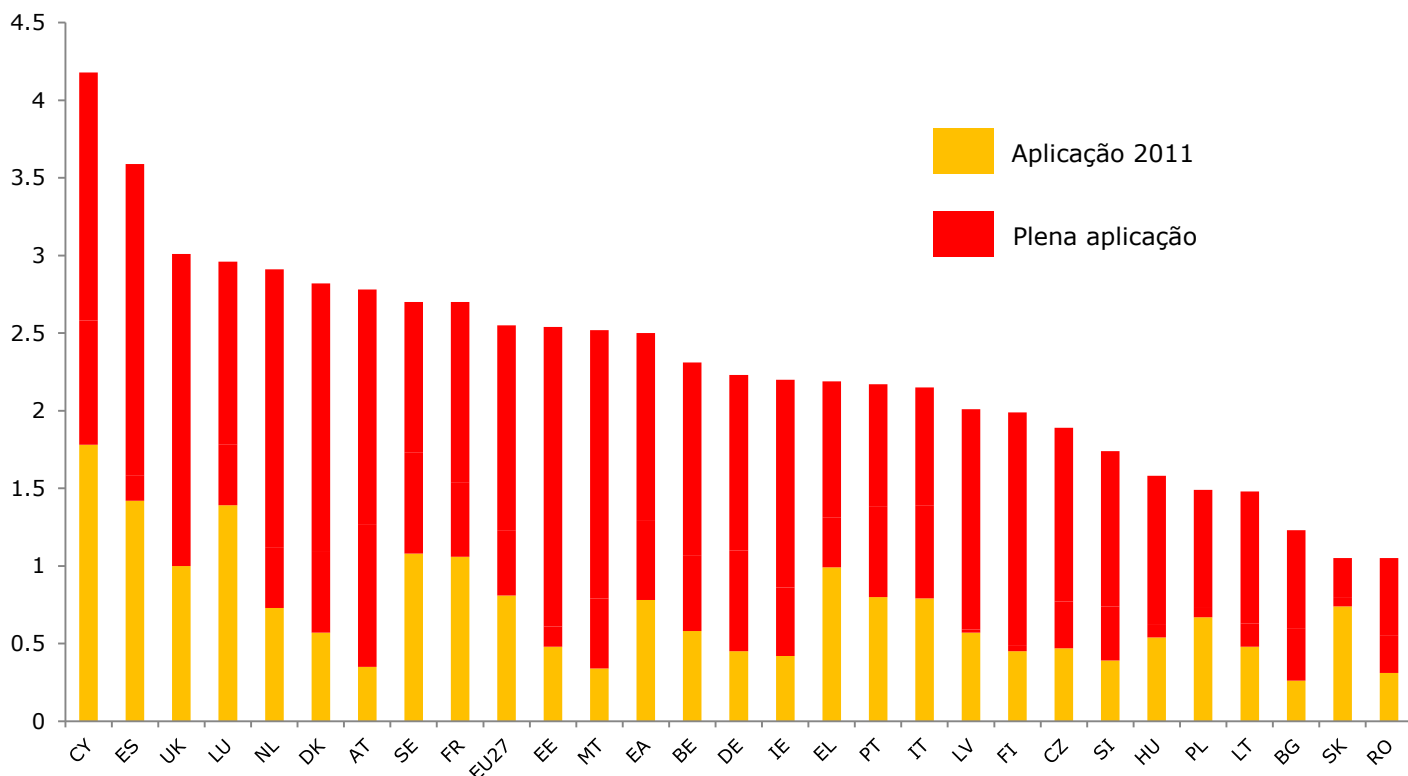
Fonte: Comissão Europeia

*A parte colorida à direita mostra os setores cobertos pela Diretiva Serviços. Os cálculos não incluem a Croácia.

A plena aplicação da Diretiva Serviços pode gerar ganhos substanciais

Impacto da Diretiva Serviços no nível do PIB, em 2011 e com a plena aplicação*

(% do PIB em 2011)



Fonte: Comissão Europeia

*O cenário da plena aplicação assume que todos os países se aproximam de um perfil «ideal» em termos de barreiras, em que os setores têm barreiras iguais à média dos 5 melhores países nesse setor em 2011. Os cálculos não incluem a Croácia.

