



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30.07.2002
COM(2002) 441 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

SITUAÇÃO DO MERCADO INTERNO DOS SERVIÇOS

**Relatório apresentado no âmbito da primeira fase
da estratégia do mercado interno para os serviços**

ÍNDICE

SÍNTESE.....	5
INTRODUÇÃO	12
I. FRONTEIRAS DO MERCADO INTERNO DOS SERVIÇOS.....	17
A. <u>Fronteiras jurídicas</u>	17
1. Dificuldades relativas ao estabelecimento dos operadores de serviços	18
2. Dificuldades relativas à utilização de inputs para prestar serviços.....	25
3. Dificuldades relativas à promoção dos serviços	31
4. Dificuldades relativas à distribuição dos serviços	34
5. As dificuldades relativas à venda dos serviços.....	40
6. As dificuldades relativas aos serviços pós-venda	44
B. <u>Fronteiras não-jurídicas</u>	47
1. Dificuldades relativas à falta de informação	47
2. Dificuldades de índole cultural e linguística.....	48
II. CARACTERÍSTICAS COMUNS DAS FRONTEIRAS JURÍDICAS	50
A. <u>Carácter evolutivo das fronteiras</u>	50
1. Práticas administrativas	50
2. Regionalização das fronteiras	52
3. Aplicação dos instrumentos comunitários.....	53
4. Regras colectivas não estatais.....	55
5. Comportamento dos operadores	55
B. <u>Carácter horizontal das fronteiras</u>	56
1. Aplicação de um regime único ao estabelecimento e à prestação de serviços	56
2. Insegurança jurídica em torno da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços.....	57
3. Aplicação do mesmo tipo de exigências em domínios diferentes	58
C. <u>Origem comum das fronteiras</u>	58
1. Falta de confiança mútua entre Estados-Membros	58
2. Resistências à modernização dos quadros jurídicos nacionais	59
3. Protecção dos interesses económicos nacionais.....	60

III.	IMPACTO DAS FRONTEIRAS	60
A.	<u>Efeitos em cadeia sobre o conjunto da economia e sobre a competitividade europeia</u>	<u>60</u>
1.	O papel crucial dos serviços na economia.....	60
2.	A interdependência dos serviços.....	63
3.	A procura de serviços transfronteiras.....	66
4.	Os custos das fronteiras	68
5.	As perdas de crescimento e em termos de resultados da economia europeia.....	70
B.	<u>Principais vítimas</u>	<u>72</u>
1.	As pequenas e médias empresas	72
2.	Os utilizadores dos serviços, em particular os consumidores.....	73
C.	<u>Fraca credibilidade do mercado interno dos serviços</u>	<u>74</u>
1.	A percepção do mercado interno como um espaço de risco.....	74
2.	As estratégias de "acordo"	75
3.	As estratégias da "economia negra"	75
	Conclusões.....	76
	ANEXO.....	79

ADVERTÊNCIA

O objectivo do presente relatório é apresentar as dificuldades respeitantes às actividades de serviços entre Estados-Membros, que foram vistas como tais pelas partes interessadas, nos processos de consulta realizados pela Comissão e pelos Estados-Membros, ou que se destacam de queixas, de perguntas escritas e orais do Parlamento, de petições ao Parlamento ou de estudos e inquéritos. Esta consulta, acompanhada por estudos específicos, prosseguirá para se obterem mais informações, em particular sobre a situação dos consumidores no mercado interno dos serviços.

O relatório não pretende:

- pronunciar-se sobre a compatibilidade das medidas que estão na origem das dificuldades em relação ao direito comunitário, em particular aos princípios da livre prestação de serviços e/ou da liberdade de estabelecimento, bem como em relação ao direito comunitário derivado. Essas medidas podem, com efeito, ser justificadas por objectivos de interesse geral, como a protecção da saúde, dos consumidores, dos trabalhadores ou do ambiente. O relatório não prejudica a posição que a Comissão adoptará quanto às queixas que estão a ser analisadas ou que lhe venham a ser apresentadas no futuro. Algumas dificuldades identificadas podem já ter sido justificadas pelo Tribunal ou, pelo contrário, condenadas por ele. Outras podem estar cobertas por instrumentos comunitários existentes e ter origem na má aplicação destes últimos ou ainda ser objecto de iniciativas da Comissão destinadas à sua regulamentação;
- determinar o tipo de medidas a adoptar para resolver as dificuldades, em particular as necessidades de harmonização ou de adaptação das regras em vigor ou os processos por infracção que devem ser instaurados a certos Estados-Membros.

Durante a segunda fase da aplicação da estratégia do mercado interno para os serviços, a Comissão procederá a uma avaliação jurídica e económica, com vista a determinar as iniciativas a propor a nível comunitário, destinadas a resolver as dificuldades encontradas quer pelos prestadores como pelos destinatários de serviços. Essa avaliação será executada em consulta com todas as partes interessadas, incluindo as organizações de consumidores.

Síntese

O Conselho Europeu de Lisboa adoptou um programa de reformas económicas destinado a tornar a União Europeia, no horizonte de 2010, a economia assente no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo. Um elemento-chave deste programa é a realização de um mercado interno dos serviços. Nesse sentido, a Comissão adoptou uma "Estratégia do mercado interno para os serviços", organizada em duas fases. O presente relatório, que conclui a primeira fase, faz um inventário tão completo quanto possível das fronteiras que subsistem no mercado interno dos serviços. Analisa ainda as características comuns dessas fronteiras e faz uma primeira avaliação do seu impacto económico.

A vasta consulta em que este relatório assenta envolveu o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social, o Comité das Regiões, os Estados-Membros e as partes interessadas e decorreu durante o ano de 2001 e no princípio de 2002. O presente relatório fundamentará as acções que se realizarão em 2003, no contexto da segunda fase. Dada a interdependência entre as diferentes actividades de serviços, o relatório, em conformidade com a estratégia do mercado interno para os serviços, adopta uma abordagem mais horizontal que sectorial. O relatório abrange, assim, um grande leque de actividades, por exemplo, os serviços de aconselhamento às empresas, os serviços de certificação, de agências imobiliárias, de engenharia, de construção, de distribuição, de turismo, de lazer ou de transportes. Além disso, visto que as dificuldades que um consumidor ou um prestador de serviços pode encontrar num dado momento da sua actividade podem ter consequências negativas para toda a actividade transfronteiras, o relatório identifica as dificuldades em todas as etapas da prestação de um serviço: desde o estabelecimento do prestador de serviços e da utilização dos *inputs* necessários ao fornecimento do serviço, passando pela promoção e a distribuição do serviço, até à venda e à fase de pós-venda. O relatório abrange as dificuldades vistas como obstáculos pelos prestadores e pelos utilizadores de serviços, mas não se pronuncia, nesta fase, sobre a sua compatibilidade com o direito comunitário, sendo este aspecto objecto da segunda fase da estratégia que tratará das soluções a apresentar.

Um elemento essencial da avaliação da situação do mercado interno dos serviços diz respeito ao consumo dos serviços. Neste domínio, o relatório sublinha que os destinatários dos serviços e, em particular, os consumidores são as principais vítimas das disfunções do mercado interno dos serviços. Os consumidores podem, nomeadamente, ser impedidos de aceder ou de adquirir facilmente serviços noutros Estados-Membros ou pagarão um preço exagerado ou, ainda, sofrem de falta de confiança para adquirirem serviços noutros Estados-Membros. A segunda fase da estratégia do mercado interno para os serviços permitirá aprofundar o tipo e o impacto das dificuldades com que se debatem os consumidores de serviços, para lhes dar as soluções adequadas.

Os serviços são o motor do crescimento económico.

O crescimento económico assenta essencialmente nos serviços. Eles representam 70% do PNB e do emprego, na maior parte dos Estados-Membros. Nas economias modernas, os serviços surgem em todos os domínios, inclusive nos sectores tradicionais de transformação, como a indústria automóvel, que oferecem serviços financeiros, de consultoria, de formação ou de aluguer. Vários factores ligados à procura contribuíram para o desenvolvimento de um número sempre crescente de diferentes serviços, desde os sectores mais tradicionais como os transportes, o comércio retalhista, as

telecomunicações, o turismo e as profissões regulamentadas até aos serviços desenvolvidos mais recentemente, como a gestão de resíduos, a conservação de energia, os serviços prestados às empresas, incluindo a consultoria de gestão, o processamento de dados e os ensaios e análises técnicas.

O potencial de crescimento dos serviços não pode, porém, realizar-se em pleno porque o desenvolvimento das actividades de serviços entre Estados-Membros continua a ser entravado, dentro do mercado interno, por um grande número de fronteiras.

As fronteiras do mercado interno afectam os serviços de forma mais severa que as mercadorias...

Os serviços estão muito mais expostos e são muito mais afectados que as mercadorias pelas fronteiras que subsistem no mercado interno. Dado o seu carácter complexo, imaterial e ditado pelo saber-fazer e pelas qualificações do prestador, o fornecimento de serviços está frequentemente sujeito a regras muito mais complexas que abrangem a actividade no seu conjunto. Além disso, se certos serviços podem ser prestados à distância, muitos outros necessitam ainda da presença permanente ou temporária do prestador de serviços no Estado-Membro em que o serviço é prestado. Enquanto, no caso das mercadorias, são elas que se exportam, no caso da prestação de serviços, são, muitas vezes, o próprio prestador, o seu pessoal, o seu equipamento e o seu material que devem passar as fronteiras nacionais. Consequentemente, certas etapas, ou mesmo todas, da prestação de serviços podem desenrolar-se no Estado-Membro de prestação e ficar sujeitas a regras diferentes das do Estado-Membro de origem do prestador. Isso significa também que as dificuldades encontradas em cada uma destas etapas não podem ser consideradas isoladamente e que é o seu impacto acumulado que se deve considerar.

...e produzem efeitos em todas as etapas da prestação de serviços

Os obstáculos ao estabelecimento do prestador de serviços noutro Estado-Membro podem resultar, por exemplo, de exigências de autorizações ou de qualificações profissionais ou ainda de restrições quanto à forma jurídica do prestador de serviços ou à associação entre diferentes profissões. Os contributos destacaram mais particularmente as dificuldades relativas ao número de autorizações exigidas, à morosidade e à burocracia dos trâmites a seguir, ao poder discricionário das autoridades locais e à duplicação de condições já satisfeitas pelo prestador de serviços no seu Estado-Membro de origem. Depois, os problemas com que se confrontam os prestadores quando desenvolvem actividades transfronteiras dizem respeito à utilização dos inputs necessários ao fornecimento do serviço. A esse respeito, surgem várias dificuldades relativas ao destacamento dos trabalhadores, à utilização, pelo prestador, de bens de equipamento ou de materiais ou à utilização de serviços profissionais transfronteiras. A promoção dos serviços é particularmente dificultada pelas regras restritivas e detalhadas relativas às comunicações comerciais, que vão da proibição pura e simples da publicidade, no caso de certas profissões, a um controlo estrito do seu conteúdo, noutros casos. A profunda divergência das legislações dos Estados-Membros nesta matéria impede as actividades de promoção pan-europeia de um grande número de actividades de serviços.

A distribuição dos serviços para além das fronteiras nacionais debate-se com uma grande variedade de obstáculos, inclusive com a obrigação de o prestador de serviços se encontrar estabelecido ou ser residente no Estado-Membro em que o serviço é fornecido, o que impede a prestação de serviços a partir do local de origem do prestador. Por outro

lado, as exigências relativas às autorizações, aos registos ou às declarações combinam-se com as que se referem às qualificações profissionais e com outras condições de exercício das actividades, muito diferentes das do Estado-Membro de origem do prestador de serviços. Os problemas que estão directa ou indirectamente ligados à venda transfronteiras de serviços decorrem das diferenças em termos de direito dos contratos, de preços fixados ou recomendados para certos serviços, das obrigações fiscais e de reembolso do IVA, sujeito, consoante o Estado-Membro, a taxas diferentes, a sistemas de classificação e a trâmites diferentes. Finalmente, nos serviços pós-venda, os prestadores podem também ver-se confrontados com dificuldades particulares devido a divergências entre os Estados-Membros no que diz respeito à responsabilidade e ao seguro profissionais ou às garantias financeiras, ou ainda com dificuldades relativas aos serviços de manutenção ou reparação, quando necessitam do destacamento transfronteiras de pessoal. Em última análise, todos os prestadores de serviços encontram fronteiras, numa ou noutra etapa da sua actividade. A maior parte das vezes, são afectadas várias etapas ou mesmo todas. Nos países candidatos, também foram assinalados problemas, o que multiplicará as dificuldades aquando do alargamento.

...inclusive junto dos consumidores

Falta de transparência ou de confiança, regras divergentes entre Estados-Membros: todos estes elementos impedem os consumidores, que constituem uma grande parte da procura, de beneficiarem plenamente das vantagens do mercado interno e de desempenharem o seu papel como parte constituinte do mercado. Do lado dos consumidores, a dificuldade de obter informações, os problemas de acesso aos serviços transfronteiras e o baixo nível de protecção, por exemplo, contra comportamentos abusivos contribuem para uma fragmentação do mercado interno no sector dos serviços.

A estas dificuldades vêm juntar-se a falta de informação e as fronteiras culturais e linguísticas.

Os operadores económicos e os consumidores têm dificuldades em obter informações precisas sobre o quadro regulamentar, as autoridades competentes e os trâmites dos outros Estados-Membros. Além disso, as empresas e os consumidores, muitas vezes, não têm consciência de que os princípios do mercado interno lhes permitem contestar medidas que não sejam justificadas nem proporcionadas e de exigir o respeito do seu direito de prestar e receber serviços. A consulta também evidenciou a questão das fronteiras linguísticas e culturais e a tendência de um grande número de empresas para continuarem a pensar apenas em termos de mercado nacional, o que torna particularmente difícil a vida dos consumidores.

As fronteiras têm características comuns em todas as actividades de serviços.

Apesar da sua diversidade aparente, as fronteiras têm vários pontos em comum, tanto na origem como nos efeitos. É evidente que, embora os programas anteriores relativos ao mercado interno tenham permitido ter êxito no desaparecimento das fronteiras físicas e técnicas, estas foram substituídas por "fronteiras jurídicas" criadas por regras nacionais, regionais e locais. Além disso, existem novas fronteiras que têm origem no comportamento das administrações públicas e, nomeadamente, no seu poder discricionário ou em trâmites rígidos e não transparentes que colocam os operadores locais em vantagem. Um certo número de dificuldades advém da má aplicação de certos instrumentos da União Europeia. É claro que os Estados-Membros não têm confiança

quanto à qualidade dos regimes jurídicos dos outros Estados-Membros e mostram-se reticentes em modificar, mesmo quando é necessário, os seus próprios regimes, para facilitar as actividades transfronteiras.

Muitas das fronteiras identificadas são horizontais e afectam toda uma série de actividades de serviços. Um ponto comum entre estas fronteiras é que os Estados-Membros aplicam um regime único, tanto aos prestadores de serviços que pretendem estabelecer-se no seu território, como aos que pretendem prestar os seus serviços a partir do respectivo país de origem. Para estes últimos, que já se encontram sujeitos às regras e ao controlo do seu país de estabelecimento, esta situação pode resultar numa duplicação de regras e em restrições desproporcionadas. Outra característica comum é a incerteza jurídica decorrente da aplicação, caso a caso, pelas autoridades nacionais, de exigências pouco claras cujo resultado é, muitas vezes, imprevisível.

As fronteiras do mercado interno dos serviços têm impacto no conjunto da economia...

O impacto das fronteiras identificadas no presente relatório faz-se sentir em todos os sectores da economia. Os obstáculos com que se confronta um determinado serviço têm um efeito em cadeia sobre as outras actividades de serviços e sobre as actividades industriais, devido à integração dos serviços na actividade transformadora. Os serviços estão estreitamente interligados e, muitas vezes, são fornecidos e utilizados de forma combinada com outros e constituem *inputs* para todas as etapas da actividade de outro serviço. Por exemplo, uma empresa de comércio retalhista estabelecida num Estado-Membro e que pretenda estabelecer-se noutros Estados-Membros poderá desejar utilizar os serviços de agentes imobiliários, decoradores, arquitectos, engenheiros, empresas de construção, bancos e companhias de seguros, com os quais esteja habituada a trabalhar no seu país de origem. Na maior parte dos casos, isso revela-se impossível, dadas as dificuldades com que se debate cada um desses prestadores de serviços, por exemplo, o facto de não disporem das autorizações ou das qualificações exigidas nos outros Estados-Membros. O estabelecimento das empresas de comércio retalhista em questão poderá ser atrasado ou tornar-se mais oneroso e difícil, o que terá um impacto negativo nos serviços que elas próprias prestam aos produtores e aos consumidores. A interdependência dos serviços torna necessário que se proceda, na segunda fase, a uma avaliação económica mais aprofundada das dificuldades identificadas, que não se limite ao impacto sobre uma determinada actividade, mas que abranja os seus efeitos sobre o conjunto da economia.

As fronteiras do mercado interno dos serviços saem muito caras às empresas com actividades entre Estados-Membros. Um prestador de serviços que deseje penetrar num mercado estabelecendo-se ou oferecendo serviços transfronteiras deverá suportar importantes custos de assistência jurídica. Essa assistência é indispensável para examinar em que medida o prestador pode exportar o seu modelo empresarial ou se alguns dos elementos que o constituem, como a estratégia de promoção, devem ser adaptados. Estes custos vêm juntar-se aos gerados pelas diferenças linguísticas e culturais em termos de hábitos comerciais e de consumo. Tendo em conta que os obstáculos podem afectar todas as etapas da prestação de serviços, esses custos vão acumular-se ao longo de toda a actividade. Por outro lado, os custos relacionados com as adaptações a introduzir no modelo empresarial vão juntar-se aos da assistência jurídica. A impossibilidade de utilizar o mesmo modelo empresarial em todo o mercado interno impede as empresas de tirarem partido das economias de escala. A consequência de todos esses efeitos negativos

é uma má afectação de recursos da empresa, que limita os investimentos na inovação e a diferenciação dos serviços. Dado o papel essencial dos serviços, são os desempenhos da economia no seu todo que são afectados.

...mas são sobretudo as PME e, em última análise, os consumidores os mais particularmente afectados.

As pequenas e médias empresas (PME) têm um papel importante no domínio dos serviços, mas as suas possibilidades de crescimento para lá das fronteiras nacionais estão seriamente comprometidas. Têm mais dificuldades que os seus concorrentes de maiores dimensões em fazer face ao problema das fronteiras, nomeadamente devido ao facto de as despesas de assistência jurídica serem fixas e não proporcionais à dimensão da empresa. Consequentemente, as PME são desencorajadas de encetar actividades transfronteiras ou serão colocadas numa situação de concorrência desvantajosa em relação aos operadores locais. As PME originárias dos pequenos Estados-Membros ou dos Estados-Membros periféricos parecem ser particularmente penalizadas. Por outro lado, as PME podem tornar-se um alvo interessante a adquirir por empresas maiores, devido ao seu conhecimento local, à sua experiência e ao seu potencial de inovação.

Não obstante, são os utentes de serviços e, em particular, os consumidores que pagam o preço destas restrições, dado que não estão em condições de tirar partido de uma maior variedade de serviços, de melhor qualidade e a um preço mais competitivo. Finalmente, esta situação tem igualmente um efeito sobre a sua qualidade de vida. Os utentes são directamente afectados quando existem exigências administrativas ou regulamentares que os impedem de utilizar serviços originários de outros Estados-Membros e são indirectamente afectados quando as fronteiras existentes dissuadem as empresas de oferecer os seus serviços a clientes instalados noutros Estados-Membros ou implicam preços mais altos ou serviços menos diversificados ou de qualidade inferior. Por último, os cidadãos europeus são afectados, já que teriam a ganhar em termos de criação de emprego, no conjunto do sector dos serviços.

Estas fronteiras devem desaparecer rapidamente para responder ao objectivo de reforma económica.

Dez anos depois do que deveria ser a realização do mercado interno, é forçoso constatar que ainda há um grande desvio entre a visão de uma Europa económica integrada e a realidade que é a experiência dos cidadãos europeus e dos prestadores de serviços. A gama das fronteiras consideradas prejudiciais à prestação e à utilização de serviços, muito maior que a prevista, actua como um travão sobre a economia europeia e o seu potencial de crescimento, competitividade e criação de emprego.

É evidente que o objectivo fixado pelo Conselho de Lisboa de tornar a economia europeia na economia mais competitiva do mundo só poderá ser atingido se, num futuro próximo, houver mudanças fundamentais no sentido de fazer desaparecer as fronteiras do mercado interno dos serviços. A natureza e o alcance dos problemas a resolver exigem um esforço significativo e um empenhamento político claro da parte das instituições europeias e dos Estados-Membros, para que o mercado interno funcione também para os serviços. Este relatório deve servir de suporte às acções a realizar em 2003, no âmbito da segunda fase da estratégia do mercado interno para os serviços, tendo em conta as conversações a realizar com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e as partes interessadas.

Este relatório e as reacções que ele suscitará constituirão uma base para o trabalho a empreender no contexto da próxima etapa da estratégia do mercado interno para os serviços. Esse trabalho abrangerá acções não-legislativas e legislativas cujo alcance e conteúdo necessitem de análises suplementares. No que diz respeito a eventuais propostas legislativas, deve encontrar-se um bom equilíbrio entre a necessidade, por um lado, de evitar uma regulamentação demasiado detalhada e demasiado ampla a nível europeu e, por outro lado, de proteger os objectivos de interesse geral em causa. Quanto às medidas não-regulamentares, a Comissão debruçar-se-á prioritariamente sobre as necessidades de medidas concretas de informação e de assistência para que os consumidores e as empresas possam tirar partido de todas as potencialidade do mercado interno.

INTRODUÇÃO

Os serviços são onnipresentes na economia moderna. Geram quase 70% do PNB e do emprego e apresentam um potencial de crescimento e de criação de emprego considerável. A realização desse potencial, bem como a vontade de oferecer aos cidadãos e às empresas europeias serviços mais competitivos e de melhor qualidade, estão no cerne dos objectivos da reforma da economia da União Europeia. Todavia, continua a haver muito a fazer para que o mercado interno dos serviços funcione.

Os chefes de Estado e de governo europeus reconheceram este desafio. O Conselho Europeu de Lisboa, de Março de 2000, convidou a Comissão e os Estados-Membros a implementarem uma estratégia para a supressão dos obstáculos à livre circulação dos serviços¹. A necessidade de agir neste domínio também foi salientada nas cimeiras europeias de Estocolmo e de Barcelona, em 2001 e 2002, enquanto o Conselho Mercado Interno, Consumidores e Turismo sublinhou, nas suas conclusões relativas à revisão das prioridades da União Europeia para a reforma económica, que a melhoria do funcionamento do mercado interno dos serviços continua a representar *"um desafio estratégico fundamental para a Comunidade"*².

Em resposta ao apelo lançado na Cimeira de Lisboa, a Comissão definiu uma estratégia de conjunto³, em Dezembro de 2000. Esta estratégia do mercado interno para os serviços reconhece o impacto da sociedade da informação sobre as formas de prestação e de utilização dos serviços. No momento em que um número crescente de empresas recorre a uma combinação de técnicas para satisfazer as necessidades da sua clientela e fornece serviços em linha e fora de linha, é essencial garantir o desenvolvimento do mercado interno dos serviços fora de linha, para completar o mercado interno dos serviços em linha⁴.

O objectivo da estratégia consiste em permitir que os serviços sejam prestados em toda a União Europeia com a mesma facilidade com que são prestados dentro de um mesmo Estado-Membro. Ela assenta, antes de mais, numa abordagem horizontal, que atravessa todos os sectores da economia afectados pelos serviços, e propõe duas fases:

¹ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Lisboa, 24.3.2000, n.º 17. Mais recentemente, o Conselho ECOFIN, na sua Recomendação 10093/02, de 21 de Junho de 2002, relativa às grandes orientações das políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade, considera que é necessário relançar as reformas estruturais e, em particular, "criar um mercado interno para os serviços que funcione de forma eficaz, eliminando os obstáculos às trocas transfronteiras e à entrada no mercado".

² 2412ª reunião do Conselho (Mercado Interno, Consumidores e Turismo), em Bruxelas, em 1 de Março de 2002, documento 6496/02 MI 35.

³ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Uma Estratégia do Mercado Interno para os Serviços, COM (2000) 888 final de 29.12.2000.

⁴ Note-se que, no âmbito do plano de acção e-Europe 2005, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, reexaminará a legislação aplicável, a fim de recensear e eliminar, se for caso disso, os factores que impedem as empresas de se lançarem no comércio electrónico e os consumidores de beneficiarem do mercado interno. Esse reexame terá como objectivo, designadamente, garantir que o fornecimento de bens e serviços fora de linha possa, tal como as actividades em linha, beneficiar de um verdadeiro mercado interno. Uma cimeira sobre assuntos económicos, a organizar em 2003, marcará o lançamento deste reexame aberto a todas as partes interessadas, dando a representantes de alto nível dos meios económicos a possibilidade de descrever as dificuldades encontradas no contexto do comércio electrónico.

a primeira, que se conclui com a apresentação do presente relatório, consiste em identificar e analisar as dificuldades que podem entravar a liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços, acelerando as actividades no contexto de várias iniciativas já lançadas. Entre estas, foram encetadas medidas de acompanhamento no intuito de proporcionar uma visão completa do emprego no sector dos serviços e do valor acrescentado deste último. A recolha de informações e a análise económica são complementadas por estudos sobre a produtividade nos serviços e sobre a "economia imaterial". Perante esta análise, a segunda fase incidirá na elaboração de soluções adaptadas aos problemas identificados. Essa abordagem foi apoiada pelo Parlamento Europeu⁵, pelo Comité Económico e Social⁶ e pelo Comité das Regiões⁷.

A estratégia do mercado interno para os serviços é coerente com toda uma série de outras iniciativas tendentes a melhorar o funcionamento do mercado interno dos serviços.

No que diz respeito às **iniciativas relativas ao mercado interno**, a "revisão de 2002 da Estratégia para o Mercado Interno"⁸ passa-as em revista e mostra que se realizaram progressos em diversos domínios. Podem citar-se, nomeadamente, os progressos na aplicação do Plano de Acção para os Serviços Financeiros, a adopção do regulamento sobre os pagamentos transfronteiras em euros, a adopção do pacote sobre os serviços e redes de comunicações electrónicas e da directiva dos serviços postais, a adopção, para breve, do pacote legislativo relativo aos contratos públicos ou ainda a apresentação, pela Comissão, de propostas com vista a harmonizar as regras das promoções de vendas e a estabelecer um regime uniforme, transparente e flexível para o reconhecimento das qualificações profissionais.

No que se refere ao **domínio da protecção dos consumidores**, o desenvolvimento da política dos consumidores a nível da União Europeia foi o corolário essencial do estabelecimento progressivo do mercado interno. Para a livre circulação de mercadorias e de serviços, foi necessário adoptar regras comunitárias destinadas a garantir uma protecção suficiente dos interesses dos consumidores e a eliminação dos obstáculos regulamentares, bem como das distorções da concorrência. A estratégia adoptada pela Comissão em 12 de Maio de 2002, em particular a abordagem comunitária com vista a um elevado nível comum de defesa do consumidor⁹, tem como objectivo encontrar soluções para os aspectos ligados, designadamente, à falta

⁵ Resolução do Parlamento Europeu sobre a comunicação da Comissão "Uma Estratégia do Mercado Interno para os Serviços", A5-0310/2001 de 4.10.2001.

⁶ Parecer do Comité Económico e Social sobre a "Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Uma estratégia do mercado interno para os serviços" (aditamento a parecer), CES 1472/2001 final de 28.11.2001.

⁷ Parecer do Comité das Regiões sobre a "Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Uma Estratégia do Mercado Interno para os Serviços (2000)", CDR 134/2001 final de 27.6.2001.

⁸ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões "Estratégia para o mercado interno - revisão de 2002 - Cumprindo a promessa", COM (2002) 171 final de 11.4.2002.

⁹ Estratégia da política dos consumidores para 2002-2006, COM (2002) 208; cf. ainda a Comunicação da Comissão "Seguimento do Livro Verde sobre a Defesa do Consumidor na União Europeia", COM (2002) 289 e, nomeadamente, o projecto de directiva-quadro sobre as práticas comerciais, actualmente em processo de consulta..

de confiança dos consumidores em relação às aquisições transfronteiras. Por outro lado, a consulta lançada pelo Livro verde sobre a defesa do consumidor na União Europeia¹⁰ reconheceu que as regras existentes na União Europeia em termos de defesa do consumidor não respondem aos desafios colocados por um mercado em constante evolução e que deveriam ser reformadas. Algumas respostas indicaram que as disparidades entre as regras nacionais, em particular no domínio das práticas de comercialização, dão origem a importantes distorções da concorrência. A maioria das respostas à consulta que exprimem uma preferência pretende que a reforma se efectue com base numa directiva-quadro relativa às práticas comerciais leais nas relações entre empresas e consumidores. Para reduzir a fragmentação jurídica e, desse modo, aumentar a confiança dos consumidores, a directiva-quadro deveria ser acompanhada pela revisão, em tempo útil, das directivas relativas à defesa do consumidor e pela substituição das suas cláusulas de harmonização mínima por regras de harmonização máxima.

Note-se que a defesa do consumidor pode acarretar obrigações para os serviços de interesse geral, como os transportes, a energia (electricidade e gás), as telecomunicações e os serviços postais. A esse respeito, a comunicação da Comissão "Os serviços de interesse geral na Europa" sublinha a importância destes serviços e o papel das obrigações de serviço público ou de outras obrigações relativas à defesa do consumidor, a que certas actividades poderão ser sujeitas.

No que toca ao ***direito dos contratos***, podem citar-se iniciativas futuras¹¹ que darão seguimento à consulta lançada pela Comunicação sobre o direito europeu dos contratos¹², para resolver problemas jurídicos que afectam o funcionamento do mercado interno.

No que diz respeito à ***aplicação do diálogo social europeu***, foram lançadas ou realizadas abordagens comuns relativas, nomeadamente, às competências, às qualificações e à promoção da qualidade, em vários domínios, como o dos serviços prestados às pessoas, os serviços de limpeza, de segurança privada e de construção.

Quanto à ***livre circulação das pessoas***, a eliminação dos controlos de pessoas nas fronteiras internas, conforme se tornou realidade com base no acervo de Schengen, integrado na União Europeia pelo Tratado de Amsterdão¹³, é susceptível de facilitar os contactos entre os prestadores de serviços e os seus clientes potenciais¹⁴. Esta eliminação dos controlos também deveria contribuir progressivamente para que os

¹⁰ COM (2001) 531 final.

¹¹ Na sequência do pedido do Conselho e do Parlamento Europeu, a Comissão apresentará estas iniciativas antes do fim de 2002.

¹² Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o direito europeu dos contratos, COM (2001) 398 final de 11.7.2001.

¹³ JO L 239 de 22 de Setembro de 2000.

¹⁴ A livre circulação, sem controlo de pessoas nas fronteiras internas entre os Estados-Membros, beneficia naturalmente os cidadãos da União e os membros das suas famílias, mas também permite aos estrangeiros titulares de uma autorização de residência emitida por um Estado-Membro (artigo 21.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, assinada em Schengen, em 19 de Junho de 1990) circular livremente sem visto no território dos Estados-Membros, durante um período máximo de três meses. Contudo, este quadro jurídico não garante que um prestador de serviços oriundo de um país terceiro possa prestar o seu serviço noutro Estado-Membro que não seja aquele em que se encontra estabelecido.

cidadãos e todos os agentes económicos tomem maior consciência de todas as dimensões do espaço sem fronteiras internas.

No que diz respeito à **dimensão internacional**, existe uma sinergia entre a política do mercado interno e a política comercial externa, inclusive as negociações sobre os serviços no contexto do GATS. Mais particularmente, será necessário ter-se em conta os resultados das conversações em curso sobre os regulamentos nacionais, do ponto de vista do artigo VI:4 do GATS.

O presente relatório constitui uma etapa essencial no processo de criação de um verdadeiro mercado interno para os serviços, apresentando um panorama conjunto da realidade do mercado interno actual. Pela primeira vez desde 1962 e dos "programas gerais" para a supressão das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços¹⁵, a Comissão empenhou-se numa análise do conjunto das dificuldades existentes no mercado interno dos serviços. Os progressos realizados desde os programas gerais continuam a ser limitados. O Livro Branco sobre a conclusão do mercado interno, adoptado pela Comissão em 1985¹⁶, indicava que "os progressos em termos de livre prestação de serviços entre um Estado-Membro e outro foram muito mais lentos que os progressos efectuados no sentido da livre circulação de mercadorias". O relatório Cecchini de 1992¹⁷ concluiu que, em seu entender, o potencial considerável de crescimento do sector dos serviços "é entravado artificialmente por regulamentos e práticas que impedem, de forma significativa, a livre circulação dos serviços e, desse modo, a concorrência entre as empresas de serviços".

Já foram adoptadas medidas para suprimir as dificuldades mais flagrantes que limitam o desenvolvimento dos serviços no mercado interno. Essas medidas são o resultado da aplicação pela Comissão do seu papel de guardião do Tratado e do exercício do seu poder de iniciativa para apresentar propostas de harmonização destinadas a fazer funcionar o mercado interno. Essas medidas permitiram atingir, no mercado interno, um nível de integração económica mais elevado do que a integração regional que pode existir noutros pontos do mundo. Apesar dos progressos já realizados, as partes interessadas conseguiram identificar um grande leque de dificuldades que subsistem e que são objecto deste relatório.

O presente relatório assenta, em primeiro lugar, numa vasta consulta das partes interessadas, mas também se apoia noutras fontes de informação, como as perguntas escritas e as petições do Parlamento Europeu, as queixas apresentadas à Comissão, os estudos económicos e estatísticos e os contributos dos Estados-Membros. A consulta que decorreu durante todo o ano de 2001 e o início de 2002 foi lançada com o objectivo de recolher informações em primeira mão sobre as dificuldades que impedem o desenvolvimento da prestação transfronteiras de serviços, dentro da União Europeia. Esta consulta dizia respeito aos problemas encontrados tanto na prestação e

¹⁵ Programas Gerais para a Supressão das Restrições à Liberdade de Estabelecimento e à Livre Prestação de Serviços, JO C n.º 2 de 15.1.1962.

¹⁶ "L'achèvement du Marché intérieur : Livre Blanc de la Commission au Conseil européen" (Milão, 28-29 de Junho de 1985), COM (85) 310 de 14.6.1985 (N. da T.: Não existe esta versão em português).

¹⁷ "The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market", Paolo Cecchini, Wildwood House, para a Comissão Europeia, 1988.

utilização de serviços como no estabelecimento noutro Estado-Membro. A jurisprudência do Tribunal destacou claramente que qualquer medida cujo efeito seja impedir, perturbar ou tornar menos atraente a prestação transfronteiras de serviços, a utilização de serviços transfronteiras ou ainda o estabelecimento noutro Estado-Membro pode constituir uma restrição. Por isso, se tomarmos, entre os exemplos de dificuldades que figuram no presente relatório, não só as proibições, as discriminações ou as condições impossíveis de satisfazer, mas também diferentes tipos de exigências que, quando se aplicam a empresas de outros Estados-Membros, entravam a liberdade de estabelecimento ou a livre prestação de serviços. Algumas dessas dificuldades resultam da complexidade, do peso ou da falta de transparência dos regulamentos ou das práticas; a maior parte é, simplesmente, uma consequência das importantes divergências entre as regulamentações nacionais.

Este relatório pretende, essencialmente, descrever a realidade do mercado interno tal como ela é vista pelos prestadores e utentes de serviços. O relatório não procura, nesta fase, tomar posição sobre o carácter justificado ou não de cada obstáculo.

Além disso, cobre domínios que já foram objecto de instrumentos ou de iniciativas a nível comunitário. Reflecte, ainda, comentários feitos no âmbito da consulta sobre os obstáculos encontrados pelas empresas da União Europeia nos países candidatos à adesão. Nesses países, as empresas vêem-se confrontadas com os mesmos obstáculos que nos Estados-Membros. Todavia, acrescentam-se a estes problemas decorrentes de exigências de nacionalidade e de restrições sobre a propriedade de empresas de certos sectores por não-nacionais, em simultâneo com restrições no acesso à propriedade imobiliária.

Na linha da estratégia do mercado interno para os serviços, o presente relatório debruça-se sobre as dificuldades que um operador pode encontrar ao longo de toda a sua actividade: desde o estabelecimento e a utilização dos *inputs* necessários à prestação de um serviço, passando pela promoção e distribuição, até à venda e às actividades pós-venda. É claro que os prestadores de serviços estão muito mais expostos aos obstáculos presentes em cada etapa da sua actividade que os fabricantes de produtos. Com efeito, a prestação de serviços requer, muitas vezes, a presença permanente ou temporária do prestador no Estado-Membro de destino do serviço. Consequentemente, certas etapas da sua actividade e, por vezes, mesmo todas, decorrem nesse Estado e estão sujeitas a exigências diferentes das do Estado-Membro de origem. Por exemplo, uma empresa que pretenda estabelecer-se ou prestar um serviço noutro Estado-Membro pode encontrar dificuldades para obter uma autorização, inclusive para um reconhecimento da equivalência das suas habilitações, para destacar empregados ou utilizar o seu equipamento, para promover e distribuir os seus serviços, celebrar contratos com os seus clientes e fornecer-lhes garantias e os serviços pós-venda. O aparecimento de obstáculos numa destas etapas pode ser suficiente para tornar menos atraente toda a actividade transfronteiras.

Além disso, de acordo com a abordagem horizontal da estratégia para o mercado interno dos serviços, este relatório abrange obstáculos que afectam uma grande variedade de actividades económicas. Isso deve-se ao facto de um grande número desses obstáculos, bem como as formalidades de autorização que afectam sectores diferentes de forma semelhante e também os serviços estarem interligados de forma complexa e de um obstáculo que afecte um deles ter efeitos em cadeia sobre toda uma

série de outros serviços. É necessária uma abordagem global para avaliar as fronteiras do mercado interno dos serviços e o conjunto do seu impacto.

Os serviços desempenham um papel essencial na economia e na vida de qualquer cidadão. Por isso, as fronteiras do mercado interno dos serviços não afectam só a competitividade dos prestadores de serviços, mas também privam os destinatários dos serviços, ou seja, as empresas e os consumidores da União Europeia, do acesso a uma maior gama de serviços de melhor qualidade, mais inovadores e a melhor preço.

I. FRONTEIRAS DO MERCADO INTERNO DOS SERVIÇOS

No que diz respeito à definição de "mercado interno" no Tratado CE ("*um espaço sem fronteiras internas*") e ao objectivo fixado na comunicação "Uma estratégia do mercado interno para os serviços" de tornar a prestação de serviços entre Estados-Membros tão fácil como dentro de um mesmo Estado-Membro, é forçoso constatar que o mercado interno dos serviços está longe de ser uma realidade. Podem distinguir-se duas grandes categorias de problemas: os que resultam directa ou indirectamente de restrições jurídicas e os que resultam de factores não-jurídicos.

A. Fronteiras jurídicas

A expressão "fronteiras jurídicas" abrange todos os obstáculos ao desenvolvimento das actividades de serviços entre Estados-Membros, que resultem, directa ou indirectamente, de um condicionamento jurídico e que tenham o efeito de proibir, perturbar ou tornar menos atraentes essas actividades. Pode tratar-se tanto de dificuldades ligadas à divergência dos regulamentos nacionais como de problemas com origem em comportamentos das autoridades nacionais ou ainda da insegurança jurídica provocada pela complexidade de certas situações transfronteiras. Em qualquer dos casos, o resultado é o mesmo: os consumidores e as empresas são dissuadidos de utilizar serviços provenientes de outros Estados-Membros e os prestadores de serviços são dissuadidos de oferecer o seu serviço noutros Estados-Membros¹⁸.

O inventário dos obstáculos, que se segue, apresenta as dificuldades com que se pode deparar um prestador de serviços quando pretende exercer a liberdade de estabelecimento ou de prestação de serviços para desenvolver as suas actividades noutros Estados-Membros. Trata-se de dificuldades assinaladas pelas partes interessadas e pelos Estados-Membros ao longo da consulta, bem como das que se destacam das queixas apresentadas à Comissão, das perguntas escritas e das petições do Parlamento Europeu, de processos recentes do Tribunal e de estudos ou inquéritos de que a Comissão teve conhecimento. Este método, que visa avaliar a realidade do funcionamento do mercado interno dos serviços tem três consequências importantes:

- ***o inventário não toma posição sobre a compatibilidade dos obstáculos assinalados*** com o direito comunitário, sendo esta questão o objecto da segunda parte da estratégia, que se concentrará nas soluções, nomeadamente em termos de necessidades de harmonização. O inventário não pretende

¹⁸ Estes "efeitos fronteiras" e o facto de se substituírem em grande medida às "fronteiras técnicas", às "fronteiras físicas" e às "fronteiras fiscais" inventariadas no Livro Branco de 1985 sobre a conclusão do mercado interno, já citado, explicam o uso da expressão "fronteiras jurídicas".

questionar a necessidade nem o conteúdo das regras nacionais em si, mas apenas salientar os problemas que elas conseguiram provocar quando foram aplicadas a actividades transfronteiras;

- ***as dificuldades assinaladas podem já ser objecto de iniciativas comunitárias*** em curso, de instrumentos ou medidas comunitárias, de processos por infracção ou de acórdãos do Tribunal;
- ***certas dificuldades podem não ter sido mencionadas***, apesar de esse risco ter sido minimizado, por se terem em conta diversas fontes de informações.

Para constituir um inventário que seja o mais completo possível de todas as dificuldades que perturbam o desenvolvimento das actividades de serviços entre Estados-Membros¹⁹, o método usado consistiu em identificar os problemas que se podem colocar a um prestador de serviços, em qualquer etapa da sua actividade, quer seja aquando do estabelecimento noutro Estado-Membro (1.^a etapa), quando destaca pessoal ou utiliza equipamento noutro Estado-Membro (2.^a etapa), aquando da promoção do seu serviço noutros Estados-Membros (3.^a etapa), quando deseja distribuir o seu serviço noutro Estado-Membro (4.^a etapa), no momento da venda do seu serviço (5.^a etapa) ou, finalmente, após o fornecimento do seu serviço noutro Estado-Membro (6.^a etapa). O inventário que se segue apresenta o conjunto das dificuldades identificadas para as actividades transfronteiras, em cada etapa desta cadeia económica.

1. Dificuldades relativas ao estabelecimento dos operadores de serviços

As consultas mostraram que um cidadão de um Estado-Membro ou uma empresa já estabelecida num Estado-Membro, que pretenda estabelecer-se noutro Estado-Membro para aí exercer uma actividade de serviços, pode ver-se confrontado(a) com um grande número de dificuldades. Estas têm um impacto particularmente importante nos serviços porque, ao contrário das mercadorias, que podem circular entre Estados-Membros sem deslocação do fabricante (por meio de redes de distribuição), a prestação de serviços assenta num saber-fazer que necessita de uma relação directa entre o prestador de serviços e o seu cliente. Mesmo que a deslocação física temporária do prestador de serviços ou o fornecimento do serviço à distância possam permitir essa relação (e sejam preferidos pelas PME), o estabelecimento no mercado em questão continua a ser uma estratégia comercial importante²⁰, em particular nos casos em que o operador tem a intenção de se implantar de forma duradoura num país ou em que pretende adaptar-se a condições específicas do mercado ou reforçar a confiança do cliente. Além do mais, a complexidade da regulamentação dos serviços, aliada ao facto de a qualidade do serviço depender directamente das características do prestador, acarreta uma série de exigências que não se encontram na regulamentação relativa às mercadorias, por

¹⁹ O inventário teve igualmente em conta as dificuldades assinaladas nos países candidatos. Note-se que grande parte das dificuldades enumeradas nos Estados-Membros se encontram também nos países candidatos.

²⁰ Cf., nomeadamente, o estudo "Service internationalisation-characteristics, Potential Barriers" de A. Henten, T. Vad, CRIC workshop, Manchester 1-3.10.2001, § 3 que sublinha que o sector dos serviços está mais dependente do estabelecimento transfronteiras que o sector do fabrico de mercadorias.

exemplo, as regras específicas quanto à forma jurídica do prestador de serviços ou os limites fixados às actividades pluridisciplinares.

(i) Monopólios e outros limites quantitativos ao acesso às actividades

Os regimes de monopólio em certos Estados-Membros foram mencionados, porque têm o efeito de impedir o estabelecimento de prestadores de serviços oriundos de outros Estados-Membros que não prevejam esses monopólios. Pode tratar-se de um monopólio confiado a *uma entidade particular*, como os dos sectores parcialmente liberalizados (serviços postais, energia, etc.), do monopólio da distribuição de *certos produtos*²¹, que pode afectar particularmente os serviços de distribuição, ou de *actividades reservadas exclusivamente a certos operadores*²².

Os limites quantitativos no acesso às actividades de serviços que existem em certos Estados-Membros, como as *quotas ou numerus clausus* sobre o número de prestadores de serviços²³, as *superfícies máximas*²⁴ ou a *distância geográfica*²⁵, limitam o número de prestadores de serviços e podem colocar os operadores nacionais já estabelecidos em vantagem em relação aos recém-chegados.

Por exemplo, entre as dificuldades mencionadas figuram as regras de um Estado-Membro, que prevêm um limite de um óptico-optometrista por 10.000 habitantes ou de uma escola de condução por 15.000 habitantes.

Os limites territoriais podem condicionar, em certos Estados-Membros, a autorização para actividades de serviços²⁶ a uma determinada região ou localidade, o que obriga os prestadores de serviços que desejem cobrir todo o território nacional a estabelecerem-se em várias regiões.

(ii) Exigências de nacionalidade ou de residência

²¹ Por exemplo, o álcool e o tabaco.

²² Por exemplo, as actividades de jogos ou a distribuição de produtos farmacêuticos. Cf. ainda o estudo da OCDE "Regulatory reform in road freight and retail distribution" Economic Department working papers no. 255, 10.8.2000, § 39 e segs., e o estudo realizado pela Comissão "Barriers to Trade in Business Services", Centre for Strategy and Evaluation Services, Janeiro de 2001, p. 15.

²³ Por exemplo, regulamentos nacionais que prevêm que não pode haver mais que um prestador do serviço de limpeza de chaminés por distrito ou por concelho.

²⁴ Por exemplo, para os serviços de distribuição.

²⁵ Por exemplo, num Estado-Membro, os laboratórios clínicos só podem efectuar análises em amostras recolhidas a menos de 60 km de distância; noutro, a distância entre os ópticos-optometristas está fixada em 350 metros; noutro ainda, as superfícies comerciais devem situar-se no centro da cidade, o que impede a implantação de novos operadores.

²⁶ Por exemplo, os serviços de segurança privada; consultar, no que diz respeito às dificuldades encontradas por este tipo de serviços, o estudo feito pela CoESS/UNI-Europa e financiado pela Comissão "A comparative overview of legislation concerning the private security industry in the European Union". ECOTEC, Maio de 2002. Note-se que, no contexto do diálogo social, os parceiros sociais europeus do sector da segurança privada, CoESS (empregadores) e UNI-Europa (sindicatos) assinaram, em 13 de Dezembro de 2001, uma declaração conjunta sobre a harmonização europeia das legislações que regem o sector da segurança privada.

Nalguns Estados-Membros, subsistem ***exigências de nacionalidade*** em relação a accionistas, administradores ou pessoal de empresas de serviços²⁷ e de certas profissões regulamentadas²⁸.

As ***exigências de residência*** levantam problemas, nomeadamente, as que recaem sobre os administradores de empresas de serviços²⁹. Por exemplo, consoante os países, 2/3 ou metade dos membros do conselho de administração ou, pelo menos, uma pessoa da administração deverá ser residente.

A ***exigência de um estabelecimento único***, que, directa ou indirectamente, obriga um prestador de serviços que pretenda estabelecer-se num Estado-Membro a renunciar ao seu estabelecimento noutro Estado-Membro, também foi mencionada, por exemplo, pelos laboratórios clínicos. Efectivamente, isso equivale a proibir a exportação de um modelo empresarial pelo estabelecimento em vários Estados-Membros.

(iii) Trâmites de autorização ou de registo

O acesso a um grande número de actividades de serviços³⁰ está sujeito a um regime de autorização prévia que, frequentemente, levanta dificuldades para os operadores de outros Estados-Membros.

O ***facto de não se terem em conta exigências já satisfeitas pelo prestador de serviços*** num Estado-Membro onde se encontre estabelecido, por exemplo, as cauções ou garantias já apresentadas³¹, pode resultar na duplicação e na soma de limitações para os operadores presentes em vários Estados-Membros.

A ***acumulação de autorizações*** necessárias para certas actividades pode amplificar consideravelmente os efeitos restritivos para um operador de outro Estado-Membro, quanto mais não seja por multiplicar o número de serviços administrativos a contactar, de formulários e de certificados a apresentar³².

Por exemplo, num Estado-Membro, são necessárias 7 licenças diferentes a nível local e nacional para abrir um hotel ou restaurante³³; noutro, para abrir uma superfície

²⁷ Por exemplo, as empresas de *engineering*, os aeroclubes, as ONG.

²⁸ Por exemplo, os auditores oficiais.

²⁹ Pode tratar-se de uma obrigação de residência que se aplica a um requerente de uma licença de serviço de telecomunicações (mesmo antes de ter obtido a licença).

³⁰ Por exemplo, os serviços financeiros, as profissões regulamentadas, os artesãos, os serviços de segurança privada, os organismos de certificação, os laboratórios de controlo de água potável, os organizadores de feiras, os fornecedores de serviços de telecomunicações, as agências de trabalho temporário e de emprego de artistas, os transportes e o tratamento de resíduos.

³¹ Por exemplo, para as agências de trabalho temporário ou os serviços de segurança privada.

³² Num dos contributos, foi mesmo dito que era necessário ser-se "coleccionador de licenças" para se poder criar uma actividade de panificação num país, porque as autorizações podem variar consoante o tipo de produtos e de actividades fornecidos por uma mesma padaria. Tendo em conta estas dificuldades, esse operador preferiu abandonar o seu projecto de estabelecimento. A acumulação e a duplicação de autorizações também haviam sido identificadas no "Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a acção concertada com os Estados-Membros em matéria de política empresarial" COM (1999) 569 final, § 2.1.1.

³³ Cf., por exemplo, o estudo "Tackling the impact of increasing regulation - A case study of hotels and restaurants". Better Regulation Task force (Reino Unido), Junho de 2000.

comercial, são necessárias uma autorização de construção, uma autorização ambiental e uma autorização socioeconómica e, mais genericamente, é necessário satisfazer regras de urbanismo, por vezes muito complexas.

Os trâmites e condições associados a estes regimes podem ter efeitos restritivos e mesmo discriminatórios para com os operadores dos outros Estados-Membros, nomeadamente quando esses trâmites implicam a intervenção de órgãos compostos por concorrentes³⁴ ou quando o requerente tem de provar que o seu pedido de autorização é justificado por uma necessidade real³⁵.

A obrigação de inscrição de certos prestadores de serviços numa entidade administrativa, numa ordem profissional, numa câmara dos ofícios ou numa associação profissional é frequente e pode revelar-se muito dispendiosa para um operador presente em vários países, nomeadamente devido às quotas anuais a pagar e quando, além disso, está ligada à participação num regime específico de seguro de doença.

O carácter burocrático dos trâmites de autorização ou de registo, a sua morosidade, o ónus da prova, a certificação das traduções, o preço ou as taxas a pagar, a atitude pouco construtiva de certas autoridades, ou a dificuldade dos recursos administrativos, foram frequentemente assinalados, devido ao seu efeito dissuasivo para os prestadores de serviços de outros Estados-Membros³⁶, em particular para as PME e para as empresas em fase de arranque³⁷.

(iv) Limites às actividades pluridisciplinares

³⁴ Por exemplo, os que são aplicáveis aos serviços de distribuição.

³⁵ Por exemplo, num Estado-Membro, trata-se da necessidade real dos consumidores em relação aos estabelecimentos comerciais existentes; noutro país, é o critério da falta de efeitos negativos sobre os estabelecimentos existentes no centro da cidade; noutro, a concessão da licença está ligada a uma condição relativa ao interesse da actividade do agente artístico "no que diz respeito às necessidades de emprego de artistas do espectáculo".

³⁶ Por exemplo, as dificuldades para a abertura de estabelecimentos de comércio de distribuição causadas pelos regimes de autorização ou de registo e as formalidades administrativas que as acompanham foram identificadas no estudo da OCDE já citado (§ 39 e segs.) como uma das principais restrições no acesso ao mercado no sector da distribuição; um estudo franco-inglês sobre o sector dos serviços no Reino Unido e em França sublinha os efeitos negativos sobre o emprego a nível local dos regimes de licença e de *numerus clausus* aplicáveis a certas actividades: "Le secteur des services au Royaume Uni et en France. Réduire les obstacles à la croissance de la production et de l'emploi. Rapport franco-anglais", Department of Trade and Industry e Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2000, p. 89.

³⁷ Um inquérito às empresas, anexo ao Painel de Avaliação do Mercado Interno, de Novembro de 2000, mostra que a simplificação dos procedimentos administrativos figura como objectivo prioritário para as empresas (91% dos entrevistados) http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/business.htm. Cf. ainda: "Relatório sobre a implementação da Carta Europeia das Pequenas Empresas", COM (2002) 68 final, que sublinha, nomeadamente, que a redução do "número total de procedimentos necessários para a constituição de uma empresa poderia ser uma meta relevante em matéria de simplificação." § 4 das conclusões; "Report of the Business Environment Simplification Task Force- Best", volume 1, SPOCE 1998; "Etude comparative internationale des dispositions légales et administratives nécessaires pour la formation des PME dans six pays de l'Union européenne", Logotech, Observatório Europeu da Inovação, EIMS, Publicação n.º 27, Março de 1996.

Um certo número de actividades de serviços está sujeito a regras que se destinam a garantir a independência e a autonomia entre actividades diferentes, impedindo o seu exercício conjunto. A disparidade das regras nacionais neste domínio pode ter um efeito restritivo particularmente forte, impedindo a exportação para outro Estado-Membro de um saber-fazer que consiste precisamente em tratar de forma pluridisciplinar, inovadora e menos dispendiosa as diferentes necessidades de um pedido de um cliente. Esses limites podem assumir várias formas, podendo ser:

- ***exigências relativas à estrutura ou à administração das empresas de serviços***, que, por exemplo, impeçam associações entre diferentes profissões³⁸;
- ***limites ao exercício*** de actividades pluridisciplinares que consistem em fixar *incompatibilidades de exercício* de actividades diferentes³⁹, em obrigar um prestador de serviços a *dedicar-se exclusivamente a uma única actividade*⁴⁰ ou em obrigar à realização de actividades diferentes em *locais diferentes*⁴¹.

Num Estado-Membro, por exemplo, as agências imobiliárias estão proibidas de desenvolver outras actividades profissionais, como os serviços de gestão de propriedade, de consultoria financeira ou de limpeza.

(v) Forma jurídica e estrutura interna dos operadores económicos

São obstáculos particularmente restritivos em relação aos operadores que já se encontram estabelecidos num Estado-Membro e que não estão sujeitos a este tipo de exigências no seu país de origem. A divergência das regras em questão significa que o operador poderá ver-se forçado a criar uma pessoa jurídica "à medida".

As exigências quanto à forma jurídica podem impor ao prestador de serviços uma forma particular ou, pelo contrário, proibi-la⁴². A situação pode tornar-se muito complexa para certas actividades que estão sujeitas à obrigação de ter formas jurídicas diferentes consoante os Estados-Membros.

³⁸ Por exemplo, em muitos Estados-Membros, os advogados não podem ter uma associação com outras profissões, como os contabilistas, os consultores fiscais ou os agentes de patentes. Podem existir outras formas de limites, como, num Estado-Membro, a obrigação de as empresas que prestam consultoria fiscal terem como accionistas e membros do conselho de administração apenas conselheiros, consultores ou agentes fiscais. Cf., por exemplo, no que diz respeito às regras neste domínio aplicáveis no Reino Unido, o relatório "Competition in professions", Office of Fair Trading, Março de 2001, § 30.

³⁹ Cf., por exemplo, os estudos de casos relativos às incompatibilidades entre uma actividade de revisor de contas e de contabilista no inquérito realizado pela Comissão "Barriers to Trade in Business Services", op. cit., "Appendices, case studies 6". Cf. ainda o acórdão de 9 de Fevereiro de 2002, Wouters, C-309/99, relativo à proibição de colaboração integrada entre advogados e revisores de contas.

⁴⁰ Por exemplo, num Estado-Membro, essa exigência aplica-se às agências de trabalho temporário.

⁴¹ Por exemplo, num Estado-Membro, as actividades imobiliárias e as actividades de seguros.

⁴² Por exemplo, num Estado-Membro, os organizadores de feiras não devem ter fins lucrativos.

Por exemplo, um advogado que pretenda estabelecer-se noutro Estado-Membro deve dissolver a sua sociedade em nome individual no Estado-Membro em que já se encontra estabelecido, porque no outro Estado-Membro os advogados só podem explorar sociedades de responsabilidade limitada⁴³.

O capital das empresas de serviços, para além das regras discriminatórias que afectam os accionistas (já mencionadas), em certos Estados-Membros, está sujeito a restrições, como um *montante mínimo do capital* para as empresas de serviços de segurança privada ou para as agências de trabalho temporário⁴⁴.

O número de empregados das empresas de serviços pode ser imposto em termos de número mínimo⁴⁵.

(vi) Qualificações profissionais

A disparidade dos regimes de qualificações profissionais pode implicar vários tipos de dificuldades para um prestador de serviços que pretenda estabelecer-se noutro Estado-Membro, em particular quando se trata de uma profissão que não beneficie de um regime de reconhecimento automático das qualificações profissionais⁴⁶.

A disparidade das actividades consideradas como "profissões regulamentadas" consoante os Estados-Membros pode levantar dificuldades porque muitos serviços⁴⁷ não estão regulamentados em todos os Estados-Membros e alguns podem mesmo sê-lo apenas num único Estado-Membro⁴⁸. Assim, um prestador de serviços de um Estado-Membro que não exija título profissional, que pretenda estabelecer-se num país que o exija não poderá beneficiar facilmente de um reconhecimento das suas qualificações profissionais.

⁴³ Outras actividades vêm-se confrontadas com este género de problemas, como é o caso dos revisores de contas.

⁴⁴ Pode ser também um limite máximo de participação no capital, como no sector da comunicação social, ou a obrigação de encontrar outros accionistas ou co-investidores para determinados sectores de actividade. Note-se que o relatório franco-inglês já citado também identificou (p. 36) as exigências de capital mínimo como um dos principais obstáculos às actividades de serviços.

⁴⁵ Por exemplo, num Estado-Membro, as agências de trabalho temporário devem respeitar uma proporção mínima de 12 empregados por 100 contratos celebrados no ano anterior; noutros Estados-Membros, os serviços de segurança privada devem dispor de um número mínimo de empregados, determinado em função das actividades e do território abrangido.

⁴⁶ Deve observar-se que, independentemente dos problemas de reconhecimento das qualificações profissionais, a disparidade de regras quanto à formação profissional dos empregados pode levantar algumas dificuldades, como, para as empresas de serviços de segurança privada, que, em certos Estados-Membros, estão sujeitas a exigências específicas.

⁴⁷ Por exemplo, os engenheiros e os "consultores de engenharia", os consultores fiscais, os agentes imobiliários, os cartógrafos, os arquitectos paisagistas, os administradores de condomínios, os consultores e os artesãos.

⁴⁸ Por exemplo, um Estado-Membro instituiu um título específico para os serviços que consistem na publicação de documentos de direito do trabalho, título esse que não existe em qualquer outro Estado-Membro e que está sujeito a uma autorização e a uma obrigação de inscrição num registo nacional específico para esta nova profissão.

Os exames de aptidão que certos Estados-Membros exigem para as actividades que não estão sujeitas ao reconhecimento automático podem ser um fonte de dificuldades, nomeadamente para as PME⁴⁹, devido à falta de transparência e de previsibilidade.

A diferença no âmbito das actividades permitidas por uma qualificação profissional pode acarretar dificuldades, podendo também acontecer que uma mesma actividade exija títulos profissionais diferentes, uma vez que as denominações não correspondem⁵⁰.

Por exemplo, os desenhadores oficiais podem desenhar projectos de estrutura num país, ao passo que noutro essa função está reservada aos arquitectos.

(vii) Condições de exercício das actividades de serviços

A decisão de se estabelecer num Estado-Membro determinado pode depender não só da disparidade das condições de *acesso* às actividades de serviços como também das condições do seu exercício, como o regime de responsabilidade profissional, as regras aplicáveis à hora de abertura das lojas, que afectam as estratégias de estabelecimento dos serviços de distribuição⁵¹, ou as regras de tributação e utilização de infra-estruturas, que podem afectar o estabelecimento dos operadores de telecomunicações⁵².

Os diferentes regimes de imposto sobre as sociedades originam obstáculos que penalizam o estabelecimento transfronteiras dos prestadores de serviços⁵³. Enquanto as empresas desejariam considerar o mercado interno como um só mercado, muitos problemas provêm do facto de as empresas serem forçadas a entrar em conformidade com quinze regimes fiscais diferentes. Tal situação prejudica a eficácia económica das estratégias e das estruturas empresariais. A multiplicidade de leis, convenções e práticas fiscais implica grandes custos de conformidade e constitui, por isso, uma fronteira ao estabelecimento, que afecta particularmente as PME.

Daqui resulta, em particular, que os prestadores de serviços são especialmente afectados pelos problemas ligados ao tratamento fiscal dos preços de transferência dentro de um grupo de empresas, dos fluxos transfronteiras de receitas entre empresas associadas, da compensação transfronteiras das perdas e das operações transfronteiras

⁴⁹ Cf. "Report of the Business Environment Simplification Task Force", op. cit., p. 65, que estima que, em certos domínios, a exigência de testes de aptidão "tem vindo a ser mais a regra que a excepção".

⁵⁰ Por exemplo, o título de "carpinteiro" obtido num Estado-Membro não autoriza ao exercício da profissão de "marceneiro-carpinteiro" noutro.

⁵¹ Este tipo de efeitos restritivos também foi identificado no estudo da OCDE, op. cit., § 49-51.

⁵² Por exemplo, a tributação de um poste de transmissão de comunicações móveis ou a fixação de limites para as emissões electromagnéticas.

⁵³ Cf. o estudo "Fiscalité des sociétés dans le Marché intérieur", SEC(2001)1681 que, entre outros aspectos, analisa em pormenor as principais disposições fiscais susceptíveis de travar a actividade económica transfronteiras no mercado interno. Com base nesta análise, a Comissão apresentou uma estratégia para eliminar os obstáculos fiscais que entravam a actividade económica transfronteiras. Comunicação da Comissão: "Para um mercado interno sem obstáculos fiscais - Estratégia destinada a proporcionar às empresas uma matéria colectável consolidada do imposto sobre as sociedades para as suas actividades a nível da União Europeia" (COM(2001) 582 final).

de reestruturação. Estas dificuldades traduzem-se, nomeadamente, em riscos de dupla imposição e em elevados custos de conformidade.

2. Dificuldades relativas à utilização de inputs para prestar serviços

A utilização transfronteiras de *inputs* pelos prestadores de serviços pode assumir duas formas. Para oferecer os seus serviços, uma empresa já estabelecida num Estado-Membro pode ter que se deslocar a outro Estado-Membro e aí utilizar os seus próprios *inputs*, ou seja, o seu pessoal, o seu material ou ainda os serviços das empresas a que recorre habitualmente no seu mercado doméstico. Por outro lado, uma empresa pode ter necessidade de recorrer a *inputs* provenientes de outros Estados-Membros. Em ambos os casos, os contributos revelaram dificuldades. Em particular, o recrutamento transfronteiras ou o destacamento de pessoal podem ser problemáticos⁵⁴, o que vai contra o objectivo de facilitar a mobilidade dos trabalhadores⁵⁵.

(i) Destacamento de trabalhadores (empregados ou temporários) para outro Estado-Membro

A prestação de serviços entre Estados-Membros necessita frequentemente do destacamento a título temporário, para outro Estado-Membro, do pessoal do prestador de serviços e pode debater-se, a este respeito, com dificuldades. Note-se que a Directiva 96/71/CE⁵⁶ prevê uma lista comum de regras de protecção mínima que devem ser observadas, no país de acolhimento, pelos empregadores que destacam trabalhadores, no âmbito da livre prestação de serviços.

Os regimes de declaração prévia a que estão sujeitos, em vários Estados-Membros, os destacamentos transfronteiras de pessoal (empregados ou temporários), em particular no sector da construção⁵⁷, podem trazer dificuldades relativamente a operadores de outros Estados-Membros, devido aos encargos administrativos que

⁵⁴ Embora os recursos humanos sejam um dos *inputs* mais importantes para a prestação de serviços, os contributos mostraram que a utilização e o destacamento transfronteiras de pessoal continuam na origem de dificuldades importantes para os prestadores de serviços, dificuldades que os produtores de mercadorias desconhecem de todo. Sobre o baixo nível de mobilidade dos trabalhadores nas zonas fronteiriças, consultar o estudo elaborado para a Comissão "Scientific Report on the Mobility of Cross-border Workers within the EEA", MKW Wirtschaftsforschung GmbH, Novembro de 2001, § 1.3.

⁵⁵ A este respeito, cf. a "Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Plano de Acção da Comissão para as competências e a mobilidade", COM (2002) 72 de 13.2.2002.

⁵⁶ Directiva 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 (JO L 18 de 21.1.1997, p. 1); esta directiva pretende garantir, por um lado, o respeito das liberdades fundamentais do Tratado e a protecção dos trabalhadores; por outro lado, obriga os Estados-Membros a praticarem a cooperação entre as administrações nacionais e a designarem gabinetes de ligação.

⁵⁷ Estas formalidades devem ser cumpridas relativamente a cada estaleiro. Um prestador de serviços que destaque regularmente pessoal por curtos períodos não pode obter uma autorização que seja válida, por exemplo, por um ano; num Estado-Membro, deve ser cumprida a obrigação de declaração prévia, antes da criação de qualquer estaleiro, relativamente a cada trabalhador temporário disponibilizado por uma agência de trabalho temporário estabelecida noutro Estado-Membro.

podem ocasionar⁵⁸. Deve acrescentar-se, nalguns Estados-Membros, a obrigação, além de um certo limite de tempo (em geral, 3 meses), de registo ou inscrição dos trabalhadores destacados nas entidades competentes em matéria laboral, nas entidades administrativas competentes ou na polícia⁵⁹.

O peso e a complexidade das formalidades administrativas⁶⁰, o controlo minucioso e quase sistemático a que podem ser submetidos os trabalhadores destacados, os encargos administrativos e os atrasos (imobilização de estaleiros) que tudo isto pode implicar podem trazer dificuldades no caso de destacamentos regulares e de curta duração.

Foi comunicado, por exemplo, que, para a instalação de um elevador por dois operários destacados durante dez dias, uma empresa teve de realizar uma série de diligências administrativas (nomeadamente, o envio à inspecção do trabalho de dados sobre os trabalhadores destacados e as medidas de segurança, elaboração de documentos na língua do país de destino), tendo a mesma empresa já satisfeito o mesmo tipo de exigências no seu país de estabelecimento.

A aplicação aos trabalhadores destacados⁶¹ ***das disposições do país de destino relativas ao direito do trabalho***, sem que se considerem as obrigações e os encargos já cumpridos pelo empregador no país de estabelecimento, pode implicar uma duplicação das deduções, bem como custos e encargos administrativos suplementares para os prestadores de outros Estados-Membros. Tais casos de duplicação, designadamente em matéria de remuneração mínima⁶² ou de férias pagas⁶³, teriam efeitos restritivos particularmente fortes no caso de prestações de curta duração e no que respeita às PME e aos prestadores de serviços estabelecidos numa zona fronteiriça, que pretendam, no âmbito da sua prestação de serviços, destacar regularmente trabalhadores para vários Estados-Membros.

Foi assinalado, por exemplo, que a execução de obras noutro Estado-Membro por uma pequena empresa artesanal se mostrou economicamente desinteressante, dado que a empresa ficou sujeita à obrigação de pagar um montante trimestral para todos os pagamentos à segurança social dos seus trabalhadores destacados, o que conduzia a

⁵⁸ Por exemplo, os custos de tradução para a língua oficial do país de acolhimento, de certos documentos de trabalho.

⁵⁹ Por exemplo, a obrigação de requerer uma autorização de permanência.

⁶⁰ Por exemplo, a obrigação de elaborar e de manter certos documentos sociais e de trabalho à disposição das entidades responsáveis pelo controlo ou de conservar, durante um determinado período, tais documentos no país de acolhimento, ou mesmo com um mandatário, bem como de traduzir todos os documentos para a língua do país de acolhimento.

⁶¹ Quer sejam cidadãos de um Estado-Membro ou de países terceiros.

⁶² No que diz respeito mais especificamente às remunerações, vários contributos mostram que existem restrições resultantes de disparidades nos métodos de cálculo dos vencimentos. Alguns contributos assinalam, por exemplo, dificuldades associadas à falta de contabilização pelo país de destino de todos os elementos constitutivos do vencimento do país de estabelecimento (por exemplo, décimo terceiro ou décimo quarto mês), que pode dar origem a um vencimento mais elevado que o imposto pela lei do país de destino.

⁶³ Por exemplo, a obrigação de pagar uma contribuição para uma instituição terceira (caixa de férias pagas), apesar de os trabalhadores destacados beneficiarem já de uma protecção comparável em virtude das disposições nacionais que garantem os subsídios de férias pagas. Numa ocorrência deste tipo, o pagamento do contrato ficou suspenso até ao termo do processo nos tribunais.

uma imobilização de tesouraria num montante demasiado elevado para a empresa, mesmo tendo em conta que esse montante lhe seria posteriormente reembolsado⁶⁴.

Esses efeitos restritivos são reforçados pela existência de pesadas sanções⁶⁵, inclusive de natureza penal, cuja aplicação é, por vezes, vista como discriminatória pelos prestadores de serviços que não respeitem as obrigações de declaração prévia ou as disposições do direito do trabalho.

Os trâmites e as condições de destacamento dos cidadãos de países terceiros, que, em vários Estados-Membros, se assemelham a regimes de autorização de facto⁶⁶, a lentidão e o peso desses trâmites, também foram assinalados⁶⁷ como podendo tornar a prestação de serviços difícil ou mesmo ilusória, em certos casos⁶⁸. Essas dificuldades podem afectar particularmente os sectores de ponta, em que os operadores procuram satisfazer as suas necessidades de competências recorrendo a pessoal oriundo de países terceiros, por exemplo, programadores.

Em vários Estados-Membros, o destacamento de pessoal de países terceiros está sujeito à obrigação de o trabalhador em questão fazer parte do pessoal da empresa que o destaca há pelo menos um ano ou até mais. Por vezes, até, esse trabalhador deve ser titular de um contrato de duração indeterminada. Além disso, os prazos de concessão do(s) documento(s) exigido(s) para o destacamento podem ser longos (até 6 meses, em certos casos).

(ii) Utilização de agências de trabalho temporário ou de trabalhadores temporários de outros Estados-Membros

⁶⁴ Cf. "Artisanat, Petites entreprises et zones frontalières – Analyse de cas particuliers d'entreprises travaillant en pays limitrophes (seconde action expérimentale)", Conseil Interrégional des Chambres des Metiers Saar-Lor-Lux, 1996.

⁶⁵ Por exemplo, num Estado-Membro, a coima mínima eleva-se a 1.000 euros, mesmo para simples erros materiais, e pode ir até 26.000 euros.

⁶⁶ Tais exigências vão desde a obrigação de obter, no país de acolhimento, uma autorização de trabalho, cuja concessão depende da análise da situação no mercado de emprego do país em questão, até ao "visto de trabalho" ou ao título de residência, sem os quais o destacamento não pode realizar-se.

⁶⁷ A este respeito, consultar, nomeadamente, o estudo "Managing mobility matters – a European perspective", PriceWaterhouse Coopers, 2002, § 2.5, bem como o "Report of High Level Panel on free movement of persons", presidido por Simone Veil e apresentado à Comissão em 18.9.1997 (Relatório Veil), capítulo 6.

⁶⁸ Ademais, o facto de os cidadãos de países terceiros assegurados num Estado-Membro não estarem, em princípio, cobertos pelas disposições do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, também pode dificultar e encarecer o seu destacamento para outro Estado-Membro. Uma proposta da Comissão, destinada a alargar o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 aos nacionais de países terceiros, foi objecto de acordo dos ministros, no Conselho de 3.6.2002.

As empresas que podem necessitar de recorrer a uma agência de trabalho temporário estabelecida noutro Estado-Membro ou a trabalhadores temporários noutro Estado-Membro⁶⁹ podem ver-se confrontadas com uma série de dificuldades.

Os regimes de autorização prévia⁷⁰ ou as exigências de estabelecimento⁷¹ impostos às agências de trabalho temporário podem impedir os operadores de recorrer a uma agência que se encontre estabelecida noutro Estado-Membro e que não disponha dessa autorização. O resultado é a limitação do acesso dos operadores a trabalhadores temporários oriundos de outros Estados-Membros⁷², o que também poderá impedir um prestador de serviços de recorrer a trabalhadores disponibilizados por uma agência do seu Estado-Membro, para prestar um serviço noutro Estado-Membro em que a referida autorização seja exigida. Tais regimes podem, por outro lado, atrasar ou mesmo pôr em causa o cumprimento de um contrato dentro do prazo previsto⁷³.

As proibições impostas a certos sectores ou as restrições à utilização do trabalho temporário⁷⁴ (como ter que justificar a necessidade particular de recorrer ao trabalho temporário) variam de um Estado-Membro para outro, o que pode entravar o destacamento dos trabalhadores temporários empregados por uma empresa, no âmbito da prestação transfronteiras de um serviço⁷⁵.

(iii) Outras dificuldades relativas à utilização transfronteiras de trabalhadores

⁶⁹ Por exemplo, para satisfazer necessidades de competências específicas, fazer face a uma sobrecarga de trabalho, nomeadamente sazonal, ou beneficiar de uma certa flexibilidade na gestão dos seus recursos.

⁷⁰ As condições e os trâmites de autorização, a sua morosidade, as cauções e garantias que lhes estão associadas podem também amplificar os efeitos restritivos desses regimes de autorização. A concessão de uma autorização pode estar ligada à qualidade ou à estrutura do prestador de serviços ou ao valor do capital social mínimo da agência. Pode também estar subordinada ao pagamento de cauções, de garantias ou de direitos. Num Estado-Membro, uma empresa utilizadora que necessitava de fazer face a um aumento pontual do seu volume de trabalho não pôde recorrer a uma agência estabelecida num Estado-Membro, devido ao tempo necessário para a concessão da licença necessária (4 meses). Além disso, a obrigação, em certos Estados-Membros, de consultar previamente as organizações sindicais, mesmo em caso de urgência, pode atrasar consideravelmente o processo.

⁷¹ Pode ser exigido que se disponha de um representante local ou mesmo que se esteja "activo" em várias regiões de um mesmo Estado-Membro.

⁷² Foram citados, em particular os "sectores-nicho" (como as altas tecnologias e a aviação civil) e também os sectores da construção civil, do turismo e da hotelaria, bem como a saúde.

⁷³ Por exemplo, uma companhia aérea não pôde usar os serviços de uma agência de trabalho temporário especializada no fornecimento de pilotos de linhas aéreas porque a agência em questão não estava estabelecida no Estado-Membro da companhia aérea.

⁷⁴ Essas proibições afectam vários sectores (a construção, a marinha mercante, o sector público, as mudanças ou as actividades de baixas qualificações), mas também podem ser limitadas por considerações específicas (aumento do volume de trabalho da empresa, execução de tarefas específicas e extraordinárias, substituição de empregados ou actividades sazonais, lançamento de uma nova actividade).

⁷⁵ Acrescem ainda disposições fiscais e sociais específicas do trabalho temporário, que têm o efeito de tornar mais dispendiosos os trabalhadores disponibilizados por uma agência estabelecida noutro Estado-Membro. Por exemplo, a empresa utilizadora poderá ser submetida a uma dupla imposição fiscal a contar do primeiro dia da prestação ou ao pagamento de contribuições para a segurança social mais elevadas. Em alguns Estados-Membros, poderá ter ainda de pagar um subsídio de fim de contrato.

Alguns contributos mostraram que certos operadores encontram dificuldades⁷⁶ quando pretendem recrutar ou empregar pessoal num ou em vários outros Estados-Membros, nomeadamente para satisfazer as suas necessidades de competências especializadas⁷⁷. É, em particular, o caso das empresas estabelecidas em vários Estados-Membros ou que empregam trabalhadores fronteiriços. Essas dificuldades resultam dos obstáculos à mobilidade transfronteiras dos trabalhadores dentro do mercado interno.

A disparidade dos regimes nacionais, em termos de remunerações, de fiscalidade⁷⁸ e de protecção social é vista como uma fonte de dificuldades importantes⁷⁹ para as empresas que empregam ou procuram recrutar pessoal migrante ou transfronteiriço⁸⁰ e pode acarretar custos e encargos administrativos suplementares.

Por exemplo, as contribuições para efeitos de reforma pagas pelos empregados migrantes a organismos de segurança social situados no Estado-Membro de residência não são forçosamente dedutíveis dos impostos pagos ao Estado-Membro em que exercem a sua actividade.

A complexidade dos regulamentos em matéria de segurança social que existem em todos os Estados-Membros pode dissuadir as empresas de empregar trabalhadores migrantes ou transfronteiriços⁸¹ e gerar despesas e encargos administrativos suplementares.

A diversidade dos regimes de pensões e os obstáculos à transferência de pensões complementares⁸² podem ter um efeito restritivo na mobilidade dos trabalhadores

⁷⁶ Convém notar que as dificuldades relativas às exigências de nacionalidade e de residência, assim como às qualificações profissionais, que foram abordadas na parte relativa ao estabelecimento de um prestador de serviços, também constituem um travão à mobilidade dos trabalhadores.

⁷⁷ Nomeadamente nos sectores relativos às tecnologias da informação, à comunicação, à construção à saúde ou ao turismo.

⁷⁸ As disparidades em termos de fiscalidade (nível e estrutura dos impostos) são citadas em vários contributos como sendo um obstáculo importante à mobilidade dos trabalhadores, sendo os trabalhadores migrantes ou transfronteiriços frequentemente submetidos a uma fiscalidade mais pesada, apesar dos acordos bilaterais relativos à dupla tributação (cf. o Relatório Veil já citado e o estudo já citado "Managing mobility matters – a European perspective").

⁷⁹ As disparidades, particularmente em termos de impostos sobre o rendimento e de direitos de pensão, foram identificadas no estudo citado "Barriers to trade in Business services" (§ 4), tal como no estudo também já citado "Managing mobility matters – a European perspective", como tendo um impacto negativo na capacidade dos operadores para exercerem as suas actividades em vários Estados-Membros e, em particular, para recrutarem pessoal, a nível local, noutro Estado-Membro.

⁸⁰ Por exemplo, uma empresa que pretenda recrutar pessoal qualificado nem sempre poderá informar os candidatos do montante exacto dos impostos e contribuições a que ficarão sujeitos, embora a operação tenha sido facilitada com a passagem para o euro.

⁸¹ Foram assinalados, principalmente, problemas de aplicação do Regulamento n.º 1408/71, relativos à coordenação dos regimes de segurança social (dificuldades para determinar o regime aplicável, em particular aos trabalhadores transfronteiriços, falta de aplicação das disposições do regulamento às prestações que assentam em convenções colectivas, por exemplo, no caso dos regimes profissionais de reforma. Além disso, colocaram-se problemas de duplicação das deduções, apesar da aplicação dos formulários E 101 e E 128, utilizados nos casos de destacamento. Deve sublinhar-se que a Comissão apresentou uma proposta de simplificação deste regulamento.

⁸² As dificuldades em matéria de transferibilidade dos direitos adquiridos em termos de pensões complementares de reforma para os trabalhadores migrantes são citadas, nomeadamente, no Plano de Acção da Comissão para as competências e a mobilidade, já citado.

transfronteiriços ou migrantes e traduzir-se em importantes custos administrativos e financeiros, impedindo, por exemplo, os operadores estabelecidos em vários Estados-Membros de centralizarem os seus sistemas de gestão de pensões.

(iv) Utilização transfronteiras dos serviços empresariais

Além da mão-de-obra, uma empresa recorre também, normalmente, a toda uma gama de "serviços empresariais", como *input* necessário para a prestação dos seus serviços, que pode ir dos serviços de assistência jurídica e de contabilidade aos serviços pós-venda, passando pelos serviços de marketing, de criadores de sites na Web, de locação e de aluguer de material ou de transporte.

A utilização transfronteiras de serviços empresariais pode debater-se com dificuldades que, por seu turno, podem impedir uma empresa de utilizar prestadores de serviços de outros Estados-Membros cujos serviços sejam mais interessantes em termos de qualidade, preço, etc. Podem também impedir uma empresa de recorrer aos prestadores de serviços com os quais está habituada a lidar quando fornece os seus serviços noutro Estado-Membro.

Por exemplo, uma empresa de transporte de resíduos pode ser impedida de utilizar, para as suas actividades transfronteiras, a assistência do seu consultor ambiental, porque este não tem o direito de prestar o seu serviço noutros Estados-Membros.

Estas dificuldades serão tratadas sob o ângulo da distribuição dos serviços, na medida em que afectem os prestadores de serviços empresariais.

(v) Utilização transfronteiras de equipamento e de material

Foram assinalados ***problemas relativos à utilização de equipamentos técnicos no contexto de uma prestação de serviços transfronteiras***⁸³. Esses problemas são susceptíveis de perturbar gravemente ou mesmo de comprometer a possibilidade de um profissional tirar partido da liberdade de prestação de serviços, impondo restrições à utilização do seu equipamento ou de material específico ao exercício da sua actividade⁸⁴. Essas dificuldades podem afectar, em particular, o equipamento técnico dos laboratórios, a utilização de veículos profissionais, o material dos *stands* de feiras, as máquinas utilizadas pelos cantoneiros, o material utilizado pelos construtores nos estaleiros, os veículos de transporte de valores ou as normas técnicas para as assinaturas electrónicas. Em certos casos, os Estados-Membros impõem a existência de uma infra-estrutura e de material não transportável no país em que o serviço é prestado.

⁸³ Por exemplo, os equipamentos utilizados pelos laboratórios de análises, os expositores em feiras, os organismos de certificação, os ópticos-optometristas, os podólogos, os construtores (que são confrontados com legislações divergentes no que se refere ao material para construir e com inspecções múltiplas relativas às gruas alugadas, com graves consequências em termos de custos e de prazos suplementares). Pode tratar-se de dificuldades, como a necessidade de as empresas de SMS estarem ligadas a cada operador que participar no encaminhamento de mensagens distribuídas a nível transfronteiras.

⁸⁴ Por exemplo, o facto de exigir que um podólogo estabelecido noutro Estado-Membro disponha de material não transportável e de uma infra-estrutura duradoura no país de prestação equivale a negar-lhe a possibilidade de tirar partido da liberdade de prestação de serviços sem estabelecimento.

Por exemplo, a introdução do euro acentuou as necessidades de transporte de valores transfronteiras, dado que os bancos centrais encomendam, cada vez mais, o fabrico de uma parte da moeda noutro Estado participante e os bancos comerciais, bem como a grande distribuição, podem ter interesse em aprovisionar-se noutros Estados-Membros. Acontece que as diferenças das regras nacionais sobre o transporte de valores, incluindo as exigências técnicas relativas ao equipamento e aos veículos, dificultam a prestação deste tipo de serviço entre Estados-Membros.

3. Dificuldades relativas à promoção dos serviços

Esta etapa é determinante, em particular, para a prestação transfronteiras de serviços, dado que os operadores devem, imperativamente, promover o seu serviço para poderem penetrar num novo mercado noutro Estado-Membro. Com efeito, neste domínio é essencial promover o saber-fazer e a especialização, porque eles constituem o principal elemento de diferenciação dos operadores. Todavia, a comunicação comercial para numerosas actividades de serviços⁸⁵ é regida por regras estritas e complexas cujas divergências, entre Estados-Membros, podem dificultar a promoção transfronteiras do saber-fazer do prestador de serviços, chegando mesmo a impossibilitá-la quando ele pretender fazer uma promoção pan-europeia.

(i) Trâmites de autorização, de registo ou de declaração

Pode ser exigida **uma autorização prévia** para efectuar comunicações relativas a certos serviços. Esses mecanismos de autorização podem acarretar atrasos e encargos administrativos suplementares em caso de promoção transfronteiras.

Em certos Estados-Membros, é exigido, para os serviços financeiros, um visto prévio de todas ou de certas formas de publicidade respeitantes a todos ou a certos tipos de serviços financeiros.

Os serviços de distribuição são confrontados com exigências relativas à autorização para a promoção de certos produtos⁸⁶, a certas formas de promoção⁸⁷ ou à utilização de certos suportes⁸⁸.

Também pode ser exigida **uma declaração** junto de um organismo determinado, para certas formas de promoção de vendas ou de publicidade a certos serviços⁸⁹, o que

⁸⁵ Os mais variados sectores (profissões regulamentadas, sectores da distribuição, das telecomunicações, imprensa, edição ou cinema, serviços financeiros) são alvo de proibições ou de limitações à utilização de comunicações comerciais.

⁸⁶ Por exemplo, a publicidade dos medicamentos de venda livre pode ser objecto de uma autorização prévia ou, ainda, o anúncio dos preços de frutos e produtos hortícolas feito fora dos pontos de venda pode ser subordinado à existência de um acordo interprofissional. Cf. o estudo da OCDE "Assessing barriers to trade in services: retail trade services", OCDE, 2.10.2000.

⁸⁷ Alguns Estados-Membros, por exemplo, prevêm uma autorização prévia para jogos e concursos.

⁸⁸ Por exemplo, em relação à afixação ambulante, nomeadamente à circulação de veículos portadores de mensagens comerciais, para cada zona de uma grande cidade.

⁸⁹ Por exemplo, em alguns Estados-Membros, o organizador de um jogo ou concurso promocional deve efectuar uma declaração junto das entidades públicas. Noutros Estados, qualquer forma de publicidade a um estabelecimento de ensino deve ser objecto de requerimento prévio ao ministério da Educação.

pode implicar atrasos e encargos administrativos suplementares, em caso de promoção transfronteiras.

(ii) Proibição de comunicação comercial

As proibições de comunicação comercial relativa a determinados tipos de serviços, de destinatários ou de suportes de comunicação afectam particularmente os prestadores de serviços oriundos de outros Estados-Membros, dado que, ao contrário dos operadores nacionais, eles não dispõem de quaisquer outros meios para dar a conhecer os seus produtos ou serviços.

Algumas profissões regulamentadas estão sujeitas a uma proibição total de publicidade, pela lei ou por códigos de deontologia, o que limita as suas possibilidades de obtenção de clientela fora das fronteiras do seu Estado de estabelecimento.

Algumas profissões, por exemplo, os médicos, os contabilistas ou os engenheiros, estão proibidos de qualquer forma de publicidade em certos Estados-Membros, o que impede a própria comunicação de informações factuais.

Podem ser fixadas proibições para outros serviços, em função dos suportes de comunicação⁹⁰ ou de determinados destinatários⁹¹.

(iii) Teor das comunicações comerciais

O tipo de mensagem que pode ser comunicada também pode ser restringido e suscitar dificuldades num contexto transfronteiras. Em alguns Estados-Membros, a comunicação comercial das profissões regulamentadas não está apenas limitada a informações factuais, mas estas informações estão elas próprias sujeitas a limitações⁹². Por exemplo, em alguns Estados-Membros, certos tipos de informações, como os preços ou uma comparação entre os serviços prestados e os preços não podem ser objecto de comunicação comercial.

Além disso, em alguns Estados-Membros, profissões como os advogados não podem, nas suas comunicações ao público, mencionar a sua especialização, o que limita a sua possibilidade de atrair novos clientes de outros Estados-Membros.

Em relação a certos serviços, nomeadamente para as comunicações destinadas a menores, podem igualmente existir **restrições quanto ao teor tendo em conta o público destinatário**, muito variáveis de um Estado-Membro para outro⁹³.

⁹⁰ Por exemplo, a publicidade na televisão pode ser completamente proibida para certos sectores, como num Estado-Membro, para a distribuição, a imprensa, a actividade editorial e o cinema.

⁹¹ Algumas proibições de comunicação destinam-se, frequentemente, a proteger os menores. Por exemplo, em certos Estados-Membros, a publicidade televisiva destinada a crianças está totalmente proibida ou é proibida a determinadas horas. Noutros Estados-Membros, a publicidade televisiva de brinquedos é proibida entre as 7h e as 22h.

⁹² Muitas profissões são afectadas por este tipo de restrições: auditores, médicos, farmacêuticos, arquitectos, contabilistas, notários, advogados, etc.

⁹³ Por exemplo, num Estado-Membro, um regulamento sobre a promoção de vendas prevê que os prémios dos concursos e jogos para menores não possam ter um valor superior a 0,7 euros.

As restrições relativas aos argumentos usados podem, em alguns Estados-Membros, por exemplo, proibir a utilização de certos argumentos, como os que se referem ao carácter "ecológico"⁹⁴ ou os que elogiam o carácter positivo para a saúde do produto ou serviço utilizado.

Em certos Estados-Membros, existem **restrições à língua utilizada** na comunicação comercial, como a obrigação de utilizar a(s) língua(s) oficial(ais) do Estado-Membro em questão⁹⁵.

(iv) Forma das comunicações comerciais

Alguns regulamentos que restringem a possibilidade de enviar comunicações comerciais se não houver um acordo prévio podem dificultar a prospecção, se se aplicarem igualmente à correspondência destinada a profissionais⁹⁶. Os regulamentos podem dizer especificamente respeito a certas formas de venda directa, como a venda directa telefónica⁹⁷, postal ou ao domicílio.

(v) Comunicação crítica

O desenvolvimento e a circulação entre Estados-Membros de informações independentes sobre a qualidade dos serviços, nomeadamente os ensaios e testes comparativos, são um dos meios essenciais para um utilizador de um serviço tomar conhecimento da existência de serviços de qualidade noutros Estados-Membros. A esse respeito, a aplicação de certas regras relativas à concorrência desleal⁹⁸, ao parasitismo, ao denegrir de uma imagem, à contrafacção de marcas, à difamação, ao direito de resposta ou à citação de testes comparativos⁹⁹ pode implicar, por vezes, uma insegurança jurídica que poderá prejudicar a difusão transfronteiras deste tipo de informação.

⁹⁴ Num Estado-Membro, por exemplo, é proibido usar a designação "Biolarium" para um solário.

⁹⁵ Estas restrições podem incidir sobre toda a publicidade ou apenas sobre as mensagens publicitárias relativas a certos serviços (como os serviços de investimento) e podem aplicar-se mesmo no caso de uma publicidade destinada especificamente a nacionais de outros Estados-Membros, como os turistas estrangeiros.

⁹⁶ Por exemplo, tratando-se de profissões regulamentadas, como os serviços de revisores de contas, alguns Estados-Membros proíbem a promoção desses serviços sem solicitação, o que pode impedir o envio de boletins informativos ou de brochuras; outro caso foi o de um distribuidor de lápides formalmente ameaçado de acção judicial noutro Estado-Membro, por ter enviado a agências funerárias desse país, por fax, informações (preços) não solicitadas relativas à sua actividade.

⁹⁷ Em alguns Estados-Membros, por exemplo, as chamadas telefónicas para oferecer serviços financeiros a potenciais clientes só são autorizadas se o seu autor tiver obtido o acordo prévio do cliente. Noutros, a venda directa por telefone é proibida, mesmo que as pessoas tenham sido previamente informadas por escrito.

⁹⁸ Por exemplo, foram interpostas acções judiciais contra associações de consumidores, na sequência da publicação de testes comparativos, invocando uma violação das práticas comerciais honestas.

⁹⁹ Num Estado-Membro, por exemplo, é proibida a citação de testes comparativos em anúncios publicitários.

4. Dificuldades relativas à distribuição dos serviços

As dificuldades a seguir enunciadas não são as do sector da distribuição propriamente dito, mas aquelas em que incorrem todos os serviços aquando da sua prestação transfronteiras. A distribuição de serviços pode chocar com um conjunto muito mais complexo de barreiras que a distribuição de produtos. Com efeito, a apreciação da qualidade de um serviço, contrariamente aos produtos, não se refere apenas à qualidade do próprio serviço, mas também ao prestador do serviço, nomeadamente às suas qualificações profissionais, à sua capacidade, ao seu capital, à estrutura interna da sua empresa, etc. Diversas exigências, muito variáveis de um Estado-Membro para outro, são, desde logo, impostas à prestação de serviços transfronteiras.

Mais particularmente, os Estados-Membros têm tendência para impor aos serviços fornecidos por prestadores estabelecidos noutros Estados-Membros o conjunto ou uma parte das exigências aplicáveis aos operadores estabelecidos no seu território. Isso explica que se encontrem frequentemente, no inventário relativo a esta etapa, as dificuldades que foram identificadas na primeira etapa relativa ao estabelecimento do prestador de serviços.

(i) Monopólios e outros limites quantitativos do acesso às actividades

Os monopólios e outros limites quantitativos enunciados na primeira etapa (estabelecimento do prestador de serviços) podem constituir uma barreira intransponível quando se aplicam a prestadores de serviços transfronteiras estabelecidos noutros Estados-Membros. A aplicação de um regime de monopólio faz com que esses prestadores não tenham qualquer possibilidade de fornecer os seus serviços, nem que seja apenas a título temporário e ocasional. É evidente que a existência e a aplicação de monopólios podem ter um grave efeito sobre os consumidores.

(ii) Exigência de nacionalidade ou de estabelecimento

*Além das discriminações com base na nacionalidade*¹⁰⁰, *a exigência de estabelecimento*¹⁰¹ no Estado-Membro ou mesmo na região em que o serviço é prestado é uma das dificuldades mais importantes e comuns a um grande número de actividades económicas¹⁰² em vários Estados-Membros. Este tipo de disposição constitui a própria negação da livre prestação de serviços, que confere a um operador a faculdade de realizar as suas actividades num Estado-Membro que não seja o do seu estabelecimento.

Por exemplo, os organismos de certificação de produtos biológicos não podem realizar a sua actividade em certos Estados-Membros se não estiverem aí

¹⁰⁰ Que ainda existem em alguns Estados-Membros em relação a certas profissões, como os notários ou os desenhadors.

¹⁰¹ Sob diversas formas: imposição de sede, de estabelecimento secundário, de residência, de presença permanente, etc.

¹⁰² Por exemplo, os transportadores e armazenistas de vinho, as empresas de construção, os agentes de patentes, as agências de trabalho temporário, os serviços de segurança privada, os laboratórios de análises clínicas, os examinadores de caldeiras e os transportadores de restos mortais.

estabelecidos, o que impede a prestação transfronteiras de um serviço muito especializado e entrava igualmente, em cadeia, a venda de produtos biológicos.

A obrigação de ter um representante local aproxima-se da exigência de estabelecimento¹⁰³.

(iii) Trâmites de autorização, de registo ou de declaração

Alguns Estados-Membros tentam submeter os prestadores de serviços transfronteiras estabelecidos noutros Estados-Membros aos trâmites de autorização, de registo ou de declaração aplicáveis aos operadores estabelecidos no seu território (ver 1.^a etapa).

Em vários Estados-Membros, é exigida **a autorização prévia**, sob formas variáveis (autorização, licença, acordo, etc.)¹⁰⁴, mesmo em casos de prestação ocasional de serviços. A sua aplicação a serviços transfronteiras pode ter efeitos restritivos e dissuasivos particularmente fortes, nomeadamente porque são frequentemente aplicadas sanções severas, mesmo penais, a quem não disponha da autorização exigida¹⁰⁵.

Além disso, a falta de consideração, nos regimes de autorização, das exigências já satisfeitas no Estado-Membro de estabelecimento pode acentuar os efeitos restritivos e implica uma duplicação das regras a respeitar e dos encargos a suportar.

O registo (ou inscrição, homologação, etc.) num registo do país de prestação (junto dos organismos nacionais profissionais, fiscais, sociais, etc.) também é, muitas vezes, previsto e pode acarretar não só encargos administrativos mas também custos importantes¹⁰⁶.

Por exemplo, a exigência geral de inscrição numa associação nacional de electricistas, aplicada a um profissional que se deslocou de um Estado-Membro para intervenções esporádicas, implica automaticamente para esse profissional a obrigação de pagar

¹⁰³ Por vezes, é exigido um representante local para o cumprimento das formalidades administrativas ou por razões fiscais.

¹⁰⁴ Por exemplo, para as profissões regulamentadas, incluindo os guias turísticos e os guias de montanha, os artesãos, os organizadores de feiras, os fornecedores de serviços de telecomunicações, os organismos de certificação, os laboratórios de controlo de água potável, os agentes de patentes, as agências de trabalho temporário, as agências de emprego de artistas, os serviços de segurança privada, as empresas de transporte, importação e tratamento de resíduos, as empresas de transportes sanitários, as empresas de *leasing* e as empresas de serviços transfronteiras de instalações electrónicas. Também foram comunicados vários casos em que um acordo nacional era visto, de facto, como uma condição prévia para a participação em concursos públicos. Cf. o estudo "Barriers to Trade in Business Services", op. cit.

¹⁰⁵ Este problema foi assinalado, por exemplo, por agências imobiliárias e por guias turísticos de certas nacionalidades.

¹⁰⁶ Em alguns Estados-Membros, por exemplo, existe uma obrigação de inscrição das empresas de construção em organismos profissionais, dos arquitectos paisagistas na associação nacional dessa profissão, dos artesãos na lista nacional de artesãos (mesmo para actividades a título excepcional e de duração limitada), das numerosas profissões regulamentadas na ordem ou numa câmara profissional. Ademais, pode haver obrigações paralelas, como a regulamentação de um Estado-Membro que obriga todas as empresas estrangeiras cuja actividade ultrapasse 30 dias úteis a inscreverem-se nas câmaras de comércio.

uma quota anual no Estado-Membro da prestação, a qual se eleva a cerca de 776€ (o que representa o triplo da quota que paga no seu Estado de estabelecimento).

Por vezes, é exigida **uma declaração**¹⁰⁷. Menos limitativa que uma autorização ou uma inscrição numa câmara dos ofícios, tal obrigação pode, todavia, gerar encargos administrativos e custos significativos, devido às dificuldades de obtenção de atestados e à obrigação de traduzir ou certificar documentos.

Além disso, o prestador de serviços transfronteiras é confrontado com um cúmulo de exigências que acompanha a autorização, como a obrigação de se inscrever numa entidade profissional, de apresentar provas de capital mínimo, de depositar uma caução¹⁰⁸ ou de manter uma contabilidade especial¹⁰⁹. O conjunto de exigências e de formalidades pode implicar complicações, atrasos e despesas administrativas, mesmo no caso de prestações ocasionais ou mesmo isoladas e de muito curta duração¹¹⁰.

(iv) **Exigências relativas à estrutura interna e à forma jurídica do prestador de serviços**

Muitas vezes, são exigidas **uma forma jurídica e uma estrutura interna específica** não só para o estabelecimento num país mas também para a prestação transfronteiras. Os operadores¹¹¹ dos outros Estados-Membros devem, deste modo, cumprir exigências muito diferentes e até mesmo contraditórias.

Num Estado-Membro, as actividades de desenhador especializado só podem ser realizadas por sociedades anónimas, com um capital mínimo, uma garantia e um número mínimo de agentes, o que exclui todos os prestadores de serviços estabelecidos noutros Estados-Membros em que não estejam sujeitos a esse tipo de exigências ou em que exerçam as suas actividades sob a forma de sociedade em nome individual.

As incompatibilidades entre diferentes actividades, por vezes, também são aplicadas não só aos operadores estabelecidos no país em questão (ver 1.ª etapa) mas também aos prestadores de serviços transfronteiras estabelecidos noutro Estado-Membro. A aplicação dessas incompatibilidades aos serviços transfronteiras pode ter efeitos restritivos particularmente fortes, tendo em conta que, muitas vezes, dizem respeito à própria estrutura das empresas.

(v) **Exigências de qualificações e experiência profissionais**

¹⁰⁷ Por exemplo, num Estado-Membro, todos os estaleiros de construção devem apresentar uma declaração separada.

¹⁰⁸ É o que se passa, por exemplo, com as agências de trabalho temporário, os serviços de segurança privada ou os arquitectos.

¹⁰⁹ Por exemplo, os transportadores de vinho.

¹¹⁰ Por exemplo, os artistas de circo são, por vezes, confrontados com trâmites morosos e complexos, inconciliáveis com a forte mobilidade e a frequência de deslocações que caracterizam a sua actividade.

¹¹¹ Por exemplo, os escritórios de revisores de contas, os operadores de telecomunicações, as agências de trabalho temporário ou os serviços de segurança privada (para os quais é exigida, num país, a constituição de uma pessoa colectiva).

As divergências entre as exigências nacionais em matéria de qualificações e experiência profissionais (às quais estão, aliás, muitas vezes, ligados os trâmites de autorização e de inscrição acima mencionados) constituem um dos problemas mais assinalados¹¹². Os prestadores de serviços têm dificuldades em fornecer os seus serviços noutro Estado-Membro, com base no seu título de origem e, em geral, não estão sujeitos a um tratamento diferente ou a diligências menos onerosas para efeitos de reconhecimento das qualificações profissionais que os que pretendem estabelecer-se no Estado-Membro em questão.

Em certos casos, à falta de correspondência entre as denominações nacionais, são exigidos **títulos profissionais diferentes**¹¹³ para uma mesma actividade. Por vezes, uma profissão está regulamentada apenas em alguns Estados-Membros¹¹⁴ ou num único Estado-Membro; o país que exige uma qualificação particular para o exercício de uma actividade exclui, assim, a prestação transfronteiras de serviços por operadores estabelecidos noutros Estados-Membros em que não seja exigida essa qualificação específica.

(vi) Imposição de condições aos prestadores de serviços para o exercício de uma actividade

As divergências entre certas regras que fixam as condições de exercício de actividades de serviços, nalguns casos, combinadas com os problemas que acabam de ser apresentados, podem estar na origem de numerosas dificuldades¹¹⁵. As diferentes condições impostas pelo Estado de prestação do serviço em relação às do Estado de estabelecimento podem causar graves problemas aos operadores, chegando, por vezes, a ser discriminatórias.

Num Estado-Membro, todas as agências de emprego de artistas, inclusive as de outros Estados-Membros, estão sujeitas a uma regra que prevê uma presunção de emprego por conta de outrem para todos os artistas com os quais essas agências celebrem um contrato de emprego e a manutenção de um registo específico para as suas actividades nesse país.

¹¹² Por exemplo, para os engenheiros, os agentes de patentes, os electricistas e os motoristas de táxi, em certas regiões fronteiriças. Também foram assinaladas, por agentes que efectuem instalações eléctricas e sanitárias, dificuldades na obtenção da qualificação do Estado de destino. Os fisioterapeutas no domínio desportivo indicaram alguns problemas associados à falta de qualificações específicas exigidas por outro Estado-Membro onde se limitaram a acompanhar atletas em deslocação. Cf. igualmente os estudos: "Principen om ömsesidigt rekännande på tjänsteområdet", Kommerskollegium, 26.10.2000; "Rapport om barrierer for integration i Øresundsregionen", Øresund Industri & Handelskammare, Dezembro de 2001.

¹¹³ Por exemplo, os problemas de equivalência podem dizer respeito às actividades dos dentistas ou dos cardiologistas.

¹¹⁴ É o caso, por exemplo, dos artesãos, das agências imobiliárias ou dos consultores de emprego.

¹¹⁵ Podem ser, por exemplo, regras de deontologia profissional ou de protecção de um interesse geral, mas também regras mais específicas: a obrigação, para os serviços de segurança privada, de garantir que o seu pessoal usa um uniforme diferente do que é usado no seu país de estabelecimento; a obrigação, para as empresas de construção, de depositarem 15% do custo das obras na administração fiscal, antes da realização daquelas; a impossibilidade, para os criadores de jogos de sorte, de oferecerem os seus serviços em certos Estados-Membros que limitam os jogos que podem existir nos casinos; a aplicação a certas actividades, em países candidatos, de exigências estritas em termos linguísticos, inclusive para a celebração de contratos.

Os limites territoriais de uma licença podem dificultar não só o estabelecimento (ver 1.^a etapa) mas também a prestação de serviços por prestadores de serviços estabelecidos noutro Estado-Membro¹¹⁶.

(vii) Transportes e serviços postais

Os transportes são objecto de exigências divergentes entre os Estados-Membros, em particular no que respeita às características dos veículos utilizados¹¹⁷, como os camiões ou os autocarros de turismo. Além disso, subsistem divergências também no que diz respeito às modalidades de prestação da actividade de transporte¹¹⁸, em particular no caso do transporte de restos mortais. De igual modo, a diversidade dos sistemas ferroviários nacionais - diferenças a nível das distâncias entre as vias, dos sistemas de alimentação em corrente eléctrica, das cargas máximas admissíveis por eixo para os vagões e as locomotivas - provoca atrasos importantes nas passagens de fronteiras e, conseqüentemente, custos suplementares¹¹⁹; por outro lado, os regulamentos nacionais para o acesso às redes são diferentes e podem impossibilitar a prestação de certos serviços¹²⁰.

Alguns Estados-Membros proíbem, por exemplo, o aluguer de veículos pesados de mercadorias matriculados num Estado-Membro que não seja o de estabelecimento do transportador, o que cria entraves à utilização deste tipo de veículos nos transportes entre Estados-Membros.

O tráfego aéreo sofre da existência de vários sistemas de gestão diferentes e incompatíveis que são fontes de saturação do tráfego, de despesas suplementares e de riscos para a segurança aérea¹²¹.

Por exemplo, um voo Roma-Bruxelas sobrevoa nove centros de controlo diferentes.

Do mesmo modo, os acordos bilaterais entre Estados-Membros e países terceiros podem conter disposições incompatíveis com o mercado interno, que colocam os transportadores comunitários em desvantagem perante os transportadores de países terceiros, dentro do próprio mercado interno.

¹¹⁶ Por exemplo, em termos de cobrança de dívidas, de transportes ou de serviços de segurança privada.

¹¹⁷ Trata-se de exigências (nomeadamente, o peso e as dimensões) relativas aos veículos, em particular no transporte de certos tipos de mercadorias, como o vinho e os produtos químicos, aos veículos em *leasing* ou de aluguer, bem como de restrições à utilização de autocarros turísticos em certas zonas.

¹¹⁸ Por exemplo, as limitações de condução nos feriados, as obrigações de documentos/atestados específicos relativos, nomeadamente, aos períodos previstos e efectivos de circulação de um veículo (e a tradução de documentos para a língua local), o registo do IVA, mesmo em caso de simples passagem pelo território nacional, as declarações para fins estatísticos (que são fontes de atraso nas fronteiras), a tradução de documentos para a língua local, as restrições devidas aos monopólios nos serviços portuários, as restrições às ligações de cabotagem com as ilhas de alguns Estados-Membros, as taxas aeroportuárias, etc.

¹¹⁹ A Comissão europeia apresentou várias propostas para completar o quadro legislativo, em Janeiro de 2002.

¹²⁰ Estão em curso de transposição algumas directivas neste domínio.

¹²¹ A Comissão Europeia lançou uma iniciativa, no final de 1999, para reformar o controlo aéreo na Europa. O Conselho Europeu, nomeadamente na sua reunião de Barcelona, fixou em 2004 a data de realização do espaço aéreo único.

Os serviços postais também são objecto de queixas no que diz respeito, por exemplo, à lentidão das entregas, às repercussões de diferenças tarifárias na distribuição transfronteiras ou às consequências económicas de uma harmonização parcial, o que pode dificultar, particularmente, o desenvolvimento dos serviços de entrega expresso pan-europeia.

(viii) Restrições à recepção de serviços

Além do prestador, também **o destinatário dos serviços** e, mais particularmente, o consumidor é vítima directa de obstáculos à distribuição de serviços, sendo confrontado com dificuldades ou mesmo com a impossibilidade de usufruir de um serviço¹²².

A existência de um tratamento preferencial reservado aos residentes de um Estado-Membro ou de uma parte do território, como sejam regras que reservam a prestação de serviços apenas aos nacionais ou residentes de um Estado-Membro (ou até mesmo de uma região ou localidade), pode impedir os destinatários de serviços de outros Estados-Membros de disporem das mesmas facilidades de acesso aos serviços de que gozam os nacionais ou residentes do Estado-Membro de prestação. Esses casos foram assinalados, nomeadamente, no domínio do turismo, dos lazeres, do desporto, da distribuição, dos transportes e das comunicações telefónicas móveis¹²³.

Por exemplo, numerosos consumidores queixam-se da impossibilidade de acesso livre aos programas dos canais de televisão (tanto privados como públicos) emitidos via satélite. Esses programas são objecto de codificação, com o único intuito de impedir a sua recepção fora do Estado-Membro em que o emissor se encontra estabelecido.

5. As dificuldades relativas à venda dos serviços

As dificuldades encontradas nesta etapa estão directa ou indirectamente ligadas à transacção e resultam de regras ou práticas muito diferentes de um Estado-Membro

¹²² Por exemplo, as possibilidades de, mediante pagamento, receber programas de televisão emitidos a partir de outros Estados-Membros, de celebrar um contrato de comunicações móveis noutro Estado-Membro, de beneficiar de ofertas vantajosas relativas a preços de transportes ou de aproveitar ofertas promocionais de grandes distribuidores, que estão, por vezes, circunscritas ao território nacional e não são acessíveis aos potenciais utilizadores de outros Estados-Membros. Outros entraves podem afectar o utilizador de instrumentos necessários para a recepção de serviços de outros Estados-Membros, como as antenas parabólicas (cuja instalação individual ou colectiva pode mesmo estar sujeita a uma autorização prévia, a custos de monitorização, a uma taxa ou a regulamentos internos de edifícios, que são restritivos) ou o vencedor de um jogo/lotaria que tem de pagar um imposto no Estado-Membro em que jogou e no seu Estado de origem, no momento da repatriação dos seus ganhos, ou o utilizador de telefone portátil que não pode receber chamadas em certos locais, devido a uma regulamentação que, em alguns lugares, autoriza a utilização de sistemas de bloqueio por interferência (proibido, na maior parte dos Estados-Membros).

¹²³ Foram comunicados, por exemplo, casos em que destinatários de serviços são sujeitos a condições e garantias suplementares, quando fazem uma assinatura com um operador de telefones móveis de outro Estado-Membro, ou em que ficam sujeitos a tarifas mais elevadas noutros Estados-Membros quando participam num acontecimento cultural ou desportivo (como uma maratona), visitam um museu ou um local turístico, viajam de *ferry*, fazem um contrato de seguro, utilizam instalações desportivas, alugam um automóvel, etc. Por último, existem situações em que, pelo contrário, os residentes de outro Estado-Membro são privilegiados e podem, por exemplo, beneficiar de lugares de estacionamento gratuitos num aeroporto.

para outro, relativas aos contratos, aos preços e pagamentos, à facturação, à contabilidade e ao IVA, mas também ao acesso aos contratos públicos ou às regras relativas ao reembolso das despesas dos destinatários dos serviços. Essas dificuldades são mais significativas para a venda de serviços que para a venda de produtos, nomeadamente porque os contratos desempenham um papel mais importante para os serviços, dado que determinam o carácter do serviço ou constituem mesmo o próprio objecto desse serviço. Por outro lado, o cálculo do preço, muitas vezes, é mais complexo e pode estar sujeito a regimes de preços fixos ou recomendados que variam de um Estado-Membro para outro.

(i) Elaboração e teor dos contratos

A elaboração e o teor dos contratos pode colocar questões específicas em matéria de serviços. A consulta lançada pela "Comunicação da Comissão sobre o direito europeu dos contratos"¹²⁴ permitiu identificar muitos problemas de funcionamento do mercado interno, que resultam dos regimes jurídicos dos Estados-Membros relativos ao direito dos contratos¹²⁵. Essas dificuldades afectam também os serviços e, nomeadamente, os serviços financeiros (em particular, o sector dos seguros). Por exemplo, os resultados da consulta confirmam que a existência de diferentes direitos dos contratos nacionais cria custos adicionais de transacção, especialmente despesas eventuais de informação e de contencioso, com um peso especial para as PME e para os consumidores. Além do mais, a diversidade das regras que regem o teor dos contratos e as incertezas sobre a identificação das regras imperativas ou de ordem pública que as partes contratantes não podem derrogar tornam impossível a utilização de modelos de contratos para todo o mercado interno¹²⁶. Estes problemas fazem-se sentir particularmente no sector dos serviços financeiros.

Alguns Estados-Membros continuam a exigir aos operadores estabelecidos noutros Estados-Membros a notificação prévia das condições gerais e especiais das apólices de seguros, para praticarem um controlo e proibirem a utilização de determinadas cláusulas.

Outros problemas particulares podem afectar alguns serviços transfronteiras. Por exemplo, as agências de trabalho temporário podem ser confrontadas com regras específicas a cada Estado-Membro, no que diz respeito à duração e à renovação dos contratos, para o destacamento de trabalhadores. Mesmo nos domínios que são objecto de uma harmonização mínima, como as vendas ao domicílio, subsistem problemas.

(ii) Fixação dos preços, pagamentos, facturação e contabilidade

¹²⁴ COM (2001) 398 final.

¹²⁵ Cf. o resumo, feito pelos serviços da Comissão, dos resultados da consulta, em http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_fr.html

¹²⁶ Por exemplo, a impossibilidade de elaborar um modelo de contrato de trabalho para uma empresa activa em todos os Estados-Membros foi sublinhada no estudo "Managing mobility matters – A European perspective", op. cit., § 4.3.1.

Os regulamentos em matéria de preços aplicáveis a um determinado número de serviços¹²⁷, quer prevejam preços máximos, preços mínimos ou preços fixos ou recomendados pelos Estados-Membros ou pelas ordens profissionais, podem resultar em métodos de cálculo e de níveis de preços muito diferentes para um mesmo serviço, consoante o Estado-Membro de prestação, e podem colocar problemas em caso de prestações transfronteiras.

As regras e práticas relativas à facturação e ao pagamento são consideradas particularmente complexas nos diferentes Estados-Membros e colocam problemas nas transacções transfronteiras¹²⁸. No que diz respeito à facturação, as regras no domínio do direito do IVA (designadamente, menções obrigatórias, facturação electrónica e conservação das facturas) foram recentemente harmonizadas¹²⁹, mas outras condições (por exemplo, menções impostas pelo direito comercial ou regras linguísticas) continuam a reger-se pelo direito nacional. Por outro lado, os meios de pagamento não têm o mesmo valor jurídico em todos os Estados-Membros e os pagamentos com cartão de crédito exigem que as empresas estabeleçam relações contratuais com os organismos responsáveis, a nível local, pela gestão dos pagamentos. As despesas de transferência bancária são sempre demasiado elevadas, o que afecta tanto os prestadores de serviços como os destinatários¹³⁰.

A abertura de uma conta bancária no Estado-Membro de prestação, muitas vezes necessária para facilitar os pagamentos, é difícil porque está associada a uma declaração de residência ou de não-residência, a qual, por sua vez, origina declarações fiscais e provoca atrasos e despesas administrativas.

As regras contabilísticas¹³¹ satisfazem, entre outras, as necessidades de verificação fiscal e são, em grande medida por isso mesmo, muito diferentes de um Estado-Membro para outro. Por exemplo, os documentos contabilísticos devem ser enumerados em função da nomenclatura estabelecida por cada um dos Estados-Membros em que a empresa fizer uma declaração de IVA. Uma empresa com actividades em vários Estados-Membros deve, pois, manter sistemas de contabilidade paralelos, garantindo a coerência da contabilidade da empresa no seu conjunto.

¹²⁷ Por exemplo, as profissões regulamentadas, os serviços de segurança privada, os serviços de cobrança de dívidas, os serviços de hotelaria e as actividades de consultor de segurança rodoviária. As dificuldades causadas pela regulamentação de preços dos serviços de turismo também foram identificadas como um problema, no relatório elaborado para a Comissão: "Yield management in small and medium-sized enterprises in the tourism industry", Arthur Andersen, Frankfurt am Main, SPOCE, 1997.

¹²⁸ Por exemplo, num Estado-Membro, uma factura de serviços profissionais no domínio jurídico deve apresentar uma menção destinada a chamar a atenção para as regras em caso de reclamação.

¹²⁹ Directiva 2001/115/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 2001, que altera a Directiva 77/388/CEE tendo em vista simplificar, modernizar e harmonizar as condições aplicáveis à facturação em matéria de imposto sobre o valor acrescentado; JO L 15 de 17.1.2002. p. 24-28.

¹³⁰ Por exemplo, num Estado-Membro, os bancos cobram a recepção das transferências, mesmo que o remetente indique que pretende pagar as despesas. Noutros casos, alguns bancos recusaram depositar nas contas dos seus clientes valores correspondentes a ganhos obtidos licitamente por estes noutro Estado-Membro, argumentando que as apostas que estavam na origem desses ganhos não eram autorizadas no seu próprio Estado-Membro. Cf. igualmente o relatório elaborado para a Comissão "Etude sur les frais bancaires", IEIC, Abril de 2000.

¹³¹ No domínio dos seguros, as entidades responsáveis pela supervisão impõem regras diferentes em termos de contabilidade e de estatística, o que impede o recurso a sistemas informáticos de contabilidade que sejam eficazes.

(iii) Fiscalidade

O pagamento e o reembolso do IVA constam dos problemas mais frequentemente indicados no âmbito das actividades transfronteiras de serviços. Com efeito, a regra segundo a qual os serviços estão sujeitos ao IVA no país de estabelecimento do prestador é acompanhada por numerosas excepções que dão origem a situações complexas no momento da venda transfronteiras. Daí resulta que muitos prestadores de serviços estejam sujeitos a obrigações de IVA noutros Estados-Membros, além daquele em que se encontram estabelecidos.

O peso das obrigações em termos de IVA¹³², bem como as grandes diferenças entre Estados-Membros (de taxas, obrigações, trâmites, formulários, etc.) implicam ainda dificuldades consideráveis. Por exemplo, uma empresa de mudanças, é obrigada a ter como interlocutor as entidades competentes de cada um dos Estados-Membros em que oferece serviços tributáveis e, portanto, a solicitar um número de IVA¹³³ em cada um deles e a pagar o IVA segundo regras sempre diferentes.

Do mesmo modo, quando uma agência de viagens vende estadias em hotéis a outras agências de outro Estado-Membro, está sujeita a obrigações em matéria de IVA nesse Estado, o que constitui uma grande fonte de dificuldades práticas.

Também foram indicados problemas semelhantes em relação com os serviços de transporte de passageiros, os serviços de organização de conferências e os serviços empresariais¹³⁴.

O formalismo excessivo das administrações fiscais foi sublinhado em vários contributos tanto no que diz respeito à forma e ao número das declarações¹³⁵ como aos meios de pagamento¹³⁶.

Por fim, o reembolso do IVA é particularmente moroso e complexo nas transacções transfronteiras e pode, nalguns Estados-Membros demorar vários meses ou mesmo anos¹³⁷.

(iv) Reembolso, subsídio ou auxílio ao destinatário do serviço

¹³² Além do mais, estas obrigações são actualmente objecto de um estudo da Comissão, com vista à apresentação de propostas de simplificação e de modernização. O estudo ficará concluído no início de 2003.

¹³³ Os prazos para a concessão de um número de IVA variam, consoante os Estados-Membros, entre uma semana e seis meses.

¹³⁴ Por exemplo, quando uma empresa de serviços cobra despesas (*management fees*) a uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, por serviços que esta lhe prestou, segundo a classificação adoptada para esse tipo de serviços, o Estado-Membro de tributação será o de estabelecimento do prestador do serviço ou o de estabelecimento do cliente, com o risco de dupla tributação, em caso de aplicação de ambos os critérios à mesma prestação de serviços.

¹³⁵ Por exemplo, alguns Estados-Membros não aceitam que as declarações periódicas de IVA sejam efectuadas por meios electrónicos. No que respeita às declarações recapitulativas, há um Estado-Membro que apenas aceita o formato papel, com entrega em mão própria.

¹³⁶ Os pagamentos fazem-se, geralmente, por transferência bancária. Alguns Estados-Membros impõem que se tenha conta num banco local.

¹³⁷ Este problema poderia ser resolvido pela proposta da Comissão destinada a permitir a dedução transfronteiras (COM(98) 377), mas esta proposta ainda não conseguiu o acordo dos Estados-Membros no Conselho.

A autorização do reembolso de despesas médicas efectuadas noutro Estado-Membro só é concedida pelas autoridades nacionais, na presença de certas condições e, por isso, pode desencorajar os beneficiários da segurança social de se dirigirem a prestadores estabelecidos noutro Estado-Membro. Um beneficiário que decida, por razões diversas (tempo de espera, mudança de residência por motivos pessoais ou profissionais¹³⁸), dirigir-se a outro Estado-Membro em que não esteja inscrito na segurança social, para fazer um tratamento médico, não será frequentemente reembolsado¹³⁹.

Um grande número de pacientes vê-se confrontado com dificuldades quando solicita a tomada a cargo das despesas médicas efectuadas noutro Estado-Membro, quer se trate de uma consulta médica, de tratamentos dentários, de tratamentos hospitalares, de curas de desintoxicação ou de curas termiais noutro Estado-Membro.

O reembolso inferior ao que é praticado no país de inscrição, por um tratamento noutro Estado-Membro, constitui igualmente um obstáculo à livre prestação e utilização de serviços.

O tratamento fiscal mais favorável para serviços recebidos de prestadores locais constitui um entrave significativo, quando não mesmo discriminatório, à prestação de serviços. Por exemplo, em certos Estados-Membros, só são fiscalmente dedutíveis os cursos de formação profissional realizados no Estado-Membro considerado ou os seguros de vida, seguros complementares, fundos de pensão ou fundos de investimento contratados com companhias de seguros locais.

(v) Contratos públicos e concessões

A maior parte dos contratos de direito público¹⁴⁰ tem por objecto a realização de serviços, como, por exemplo, serviços de arquitectos, de construção ou de infra-estruturas, de gestão de resíduos ou de transportes públicos. Acontece que as empresas podem deparar-se, no contexto da adjudicação e do cumprimento de contratos públicos e outras formas de associação, com uma série de obstáculos.

Existem práticas restritivas susceptíveis de reservar o acesso a certos concursos às empresas estabelecidas no Estado-Membro do adquirente, como a adjudicação directa ou as preferências concedidas nos processos por ajuste directo¹⁴¹, alguns processos de

¹³⁸ Por exemplo, dois pensionistas residentes noutro Estado-Membro regressam ao seu Estado-Membro de origem, a fim de serem submetidos a uma intervenção cirúrgica, sem uma autorização para o efeito das entidades competentes do seu Estado-Membro de residência, as quais se recusam a reembolsar essa intervenção.

¹³⁹ Consultar a análise desenvolvida a este respeito no estudo feito para a Comissão "Implications de la jurisprudence récente concernant la coordination des systèmes de protection contre le risque de maladie", Associação Internacional da Mutualidade, Maio de 2000, e no relatório do Alto Comité para a Saúde "The Internal Market and Health services", 17.12.2001.

¹⁴⁰ Nesta noção, enquadram-se todos os contratos em sentido lato que possam ser celebrados por um adquirente público (quer seja na forma tradicional de um contrato de direito público ou de uma adjudicação de obras ou de prestação de serviços), pelo qual este adquire um serviço ou confia a um terceiro a gestão total ou parcial de um serviço, cujos riscos de exploração serão assumidos por esse terceiro.

¹⁴¹ Pode tratar-se, por exemplo, de contratos atribuídos numa base de confiança recíproca (*intuitu personae*) com um parceiro local.

acreditação, e certos sistemas de qualificação. Tais práticas limitam a participação de candidatos estrangeiros e as suas possibilidades de conseguirem a adjudicação.

Por exemplo, alguns municípios decidem externalizar, sem concurso prévio, as suas actividades de recolha e tratamento de resíduos domésticos ou de tratamento de águas residuais, confiando esses serviços a um terceiro público ou privado ou adjudicando concessões de longa duração, posteriormente renovadas.

Os processos de adjudicação: a complexidade e a falta de transparência de certas regras nacionais para a adjudicação abaixo dos limiares de aplicação das directivas comunitárias e certas práticas das entidades públicas¹⁴² foram assinalados como factores que dificultam a participação em concursos e a adjudicação a operadores de outros Estados-Membros.

Algumas cláusulas contratuais e condições de cumprimento dos contratos são susceptíveis de dificultar a apresentação de propostas por parte de operadores estrangeiros¹⁴³.

6. As dificuldades relativas aos serviços pós-venda

O período que se segue à venda do serviço pode criar dificuldades tanto no âmbito das relações cliente/prestador como em relação a terceiros. A particularidade dos serviços, quando comparados com as mercadorias, explica-se pelo seu carácter imaterial e complexo, que dá origem, por exemplo, a regimes específicos de responsabilidade ou de seguro profissional e torna complexas a prova e as peritagens em caso de litígio. Por outro lado, a falta de retalhistas ou de revendedores, que poderiam ocupar-se dos serviços pós-venda, constitui outra particularidade.

(i) Responsabilidade e seguro profissionais do prestador de serviços

Os regimes de responsabilidade profissional variam bastante entre Estados-Membros para muitas profissões, como os revisores de contas, os consultores fiscais e os arquitectos¹⁴⁴. Os regimes de responsabilidade civil são, frequentemente, específicos de certas actividades e, por vezes, combinam-se com regimes gerais, o que pode acarretar uma grande complexidade jurídica. As divergências entre os Estados-Membros podem dizer respeito, nomeadamente, à possibilidade de limitar a responsabilidade ou à sua duração máxima.

As actividades de serviços estão, muitas vezes, sujeitas a regimes específicos de seguro profissional, estabelecidos por uma legislação ou por regras ou

¹⁴² Por exemplo, a falta de informação dos candidatos sobre os critérios segundo os quais serão avaliadas as suas competências e a qualidade da sua proposta ou as práticas dos adquirentes em termos de preços.

¹⁴³ Por exemplo, uma cláusula de execução que obrigue as empresas a empregarem um determinado número de pessoas inscritas em programas nacionais de formação tornará mais difícil o acesso de empresas de outros Estados-Membros, que não poderão empregar pessoas beneficiárias de uma formação semelhante no Estado-Membro de estabelecimento.

¹⁴⁴ Por exemplo, as profissões ligadas no domínio da saúde, as profissões jurídicas, os contabilistas, os consultores, os curadores, os serviços de segurança privada, as agências de trabalho temporário, os construtores, os agentes imobiliários, serviços bancários e de seguros, as empresas de corretagem e os transportadores.

recomendações que emanam de ordens profissionais e que dizem respeito, nomeadamente, ao seguro obrigatório, ao domínio das actividades a assegurar, ao montante mínimo de cobertura, incluindo a base sobre a qual é calculado¹⁴⁵, ou o órgão com o qual o seguro deve ser feito. Estes regimes podem variar bastante entre Estados-Membros.

Por exemplo, a cobertura mínima do seguro para os revisores de contas varia, consoante os Estados-Membros, entre 70.000 e 4.090.385 euros¹⁴⁶.

Tais disparidades podem criar dificuldades nas prestações transfronteiras porque os Estados-Membros são incitados a impor o seu próprio regime de seguro a prestadores de serviços de outros Estados-Membros¹⁴⁷ ou a exigir uma prova da equivalência da cobertura do seguro no país de origem, que é impossível ou difícil de obter.

Algumas actividades de serviços estão sujeitas, além do mais, a sistemas de garantias financeiras específicas, como os curadores ou os agentes imobiliários. Há uma grande disparidade entre Estados-Membros porque uma mesma actividade está sujeita, em alguns Estados-Membros, à obrigação de constituir uma garantia ou um capital social mínimo, ao passo que, noutros Estados-Membros, não existe qualquer obrigação desse tipo. Por outro lado, o montante e os métodos de cálculo podem variar muito.

A articulação entre estes regimes de responsabilidade, de seguro profissional e de garantias é particularmente complexa, em especial no contexto de prestações transfronteiras, por exemplo, se a cobertura de um risco assentar, num Estado-Membro, num regime de garantia financeira e, noutro Estado-Membro, num regime de seguro profissional obrigatório.

(ii) Cobrança de dívidas

As dificuldades na cobrança de dívidas¹⁴⁸ representam um problema que foi denunciado em vários contributos, que é agravado por prazos de pagamento transfronteiras excessivos¹⁴⁹: algumas empresas utilizam os prazos de pagamento como crédito, devido ao baixo nível de juros de mora e/ou à lentidão dos processos de recurso. Do mesmo modo, algumas câmaras de ofícios podem oferecer os seus serviços, em caso de atraso dos pagamentos de entidades públicas nacionais, mas essa

¹⁴⁵ Por exemplo, o volume de negócios ou o número de sócios cobertos.

¹⁴⁶ Cf. o estudo feito para a Comissão "Systems of civil liability of statutory auditors in the context of a Single Market for auditing services in the European Union", Price Waterhouse Coopers, Janeiro de 2001.

¹⁴⁷ Por exemplo, num Estado-Membro, todos os estaleiros de construção, inclusive os realizados por prestadores de serviços de outros Estados-Membros, devem fazer um seguro que cobre uma garantia específica inexistente nos outros Estados-Membros.

¹⁴⁸ Nomeadamente o recurso indispensável a um aconselhamento jurídico no local.

¹⁴⁹ Cf. a Comunicação da Comissão "Relatório sobre os prazos de pagamento nas transacções comerciais" JO C 216 de 17.7.1997 e o relatório da Comissão "Construir uma Europa empresarial - As actividades da União Europeia a favor das pequenas e médias empresas (PME)", COM/2001/0098 final; este último indica que "Os atrasos de pagamento são responsáveis por um quarto dos casos de falência [...]. Os inquéritos realizados demonstram que mais de 20% das empresas europeias aumentariam as suas exportações caso obtivessem prazos de pagamento mais curtos por parte dos seus clientes estrangeiros. Os atrasos de pagamento afectam particularmente as PME", § 3.7.

possibilidade não está aberta aos fornecedores de serviços estabelecidos noutros Estados-Membros. Uma dificuldade particular prende-se com a utilização de agências de cobrança de dívidas e com a protecção dos direitos dos credores, em caso de falência noutros Estados-Membros.

Uma empresa não pode recorrer à sua agência de cobrança habitual, se esta não estiver instalada noutros Estados-Membros: as formalidades de acreditação dos organismos de cobrança diferem consoante os Estados e, por vezes, mesmo consoante as regiões, a assistência jurídica pode ser reservada às profissões jurídicas e a responsabilidade dos custos ligados à cobrança nem sempre cabe ao devedor.

(iii) Fornecimento de serviço pós-venda

A organização do serviço pós-venda transfronteiras pode revelar-se mais difícil porque poderá deparar-se com problemas técnicos específicos¹⁵⁰ ou com problemas jurídicos, em particular porque necessita, frequentemente, de uma intervenção pessoal do prestador do serviço e/ou do destacamento dos seus trabalhadores. Neste caso, o serviço pós-venda debate-se com problemas que têm origem na deslocação do prestador do serviço ou do seu pessoal a outro Estado-Membro. Por exemplo, um instalador de caldeiras que tenha instalado uma caldeira noutro Estado-Membro e que pretenda aí efectuar uma reparação vê-se confrontado com os problemas de destacamento já atrás mencionados¹⁵¹.

A disparidade das regras de garantia pode representar outra barreira transfronteiras para certas actividades de serviços. Em alguns contributos foram indicadas dificuldades no sector da construção, devido à aplicação do regime de garantia obrigatória no Estado-Membro de prestação do serviço.

(iv) Recursos judiciais

Foram assinalados **a incerteza jurídica, os custos e a lentidão dos trâmites** ou ainda a dificuldade de utilizar serviços ou peritos de outros Estados-Membros, no âmbito de acções judiciais transfronteiras. Dos contributos apresentados, conclui-se que as empresas que tiveram de participar num processo judicial fora do seu Estado de origem tiveram a impressão de estar em desvantagem relativamente à outra parte, cuja argumentação teria sido entendida de forma mais favorável pela jurisdição nacional.

B. Fronteiras não-jurídicas

1. Dificuldades relativas à falta de informação

A dificuldade em aceder a informações sobre o quadro regulamentar dos outros Estados-Membros é um dos problemas recorrentes que foram assinalados nos contributos. Este problema afecta tanto os prestadores dos serviços como os

¹⁵⁰ Por exemplo, um número de telefone gratuito de serviço pós-venda não está acessível fora do país de origem.

¹⁵¹ Por exemplo, para um serviço de manutenção de um elevador, deve ser efectuada toda uma série de formalidades administrativas relativas aos trabalhadores destacados (dados sobre os trabalhadores, horas de trabalho, prova de pagamento dos vencimentos, traduções, adesão a um serviço médico, plano e registo de segurança do estaleiro, etc.).

consumidores e considera-se que tem um efeito particularmente dissuasivo nas actividades transfronteiras. Outro problema que sobressai da consulta é o baixo nível de conhecimento das oportunidades oferecidas pelo mercado interno e dos direitos dos cidadãos e empresas, resultantes da liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços garantida pelo Tratado CE.

- (i) Falta de informações sobre o quadro regulamentar

A falta de informações sobre as regras nacionais aplicáveis e a sua interpretação assume diferentes formas e encontra-se em todas as etapas da actividade de prestação de serviços. A este respeito, foram dados numerosos exemplos, entre os quais a falta de informação sobre os regimes de autorização (inclusive em matéria de urbanismo) e as exigências de qualificações e outras condições que lhe estão associadas, sobre o direito do trabalho, as normas técnicas para o equipamento e o material utilizados pelo fornecedor do serviço ou sobre as regras relativas às comunicações comerciais, à venda na Internet, à fiscalidade ou aos contratos. Surgem dificuldades específicas nos domínios em que se colocam problemas de interpretação dos regulamentos nacionais, decorrentes de jurisprudência nacional pouco clara, incoerente ou imprevisível¹⁵².

A falta de conhecimentos sobre as entidades competentes, os trâmites e as formalidades entrava o fornecimento transfronteiras de serviços. A falta de informação e de transparência constitui particularmente um problema para a identificação das diferentes entidades competentes noutro Estado-Membro, para a obtenção dos formulários necessários e para a compreensão dos trâmites. Alguns contributos assinalaram que, por vezes, as entidades públicas deram informações contraditórias e subentendem que existe pouca cooperação entre as entidades dos diferentes Estados-Membros. Foi ainda mencionada a falta de disponibilidade dos formulários necessários na Internet.

- (ii) Falta de conhecimento dos princípios do mercado interno

As respostas à consulta sugerem que as empresas e os consumidores, muitas vezes, não têm conhecimento dos seus direitos de prestação e de recepção de serviços, e que devem ser facultadas mais informações sobre os princípios da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, bem como sobre o mercado interno em geral. Para as PME, esta situação explica-se pela falta estrutural de recursos disponíveis para garantir a monitorização e interpretar as informações de carácter jurídico. A todos os níveis, isso restringe a ambição dos indivíduos e das empresas, em particular das PME, de aproveitarem as oportunidades oferecidas pelo mercado interno e de "pensarem em termos europeus".

O direito de contestar medidas não discriminatórias parece ser largamente desconhecido e muitos prestadores de serviços pensam sempre que, no mercado interno, apenas são proibidas as discriminações (ou, por outras palavras, que se aplicaria apenas a regra do "tratamento nacional"). Parecem conhecer mal a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual as liberdades de prestação de serviços e de estabelecimento não se opõem apenas às medidas discriminatórias, mas

¹⁵² Também foi assinalado que, muitas vezes, era impossível obter um esclarecimento por parte das próprias autoridades do país de origem quanto à aplicação da regulamentação nos outros Estados-Membros.

também às medidas não discriminatórias que sejam de natureza a impedir, perturbar ou tornar menos atraente o exercício de actividades entre Estados-Membros. Em alguns contributos, foi indicado que, mesmo se em certos domínios algumas empresas tinham encontrado perturbações ou complicações, as empresas locais e as empresas estrangeiras estavam sujeitas às mesmas regras. Em consequência, essas regras deviam ser consideradas como as condições de actividade em vigor no país em questão e respeitadas como tais.

O direito de questionar a proporcionalidade também é mal compreendido. Mesmo nos casos em que os contributos tinham indicado a existência de dificuldades, raramente se interrogavam sobre a proporcionalidade da medida em questão, o que sugere uma falta de conhecimento de que uma medida, mesmo motivada pela protecção de um objectivo de interesse geral essencial (por exemplo, da segurança pública), não deve conduzir a uma duplicação das exigências já feitas no Estado-Membro de origem e deve ser proporcionada, ou seja, adequada para atingir o objectivo visado e não ultrapassar o que for estritamente necessário para o atingir.

O direito de receber serviços parece ser desconhecido enquanto princípio e os destinatários de serviços, em particular os consumidores (por exemplo, os turistas e os pacientes), ignoram, frequentemente, que o Tratado lhes dá igualmente o direito de receber serviços sem restrições. Incluem-se o direito de deslocação a outro Estado-Membro e de aí receber serviços nas mesmas condições que os cidadãos desse país. A necessidade de informação destinada aos consumidores também foi mencionada na consulta. Foi dito que os consumidores têm necessidade de estar informados sobre os serviços dos outros Estados-Membros no que diz respeito à sua qualidade, às condições e aos preços, para lhes permitir ter uma posição consciente e informada sobre os serviços oferecidos e sobre os seus direitos. Essa informação aumentaria a sua confiança relativamente à aquisição de serviços transfronteiras¹⁵³.

2. Dificuldades de índole cultural e linguística

A questão das fronteiras culturais, em particular no que se refere às línguas, surgiu frequentemente durante a consulta. Muitas empresas, nomeadamente entre as PME, vêem-nas como uma limitação importante à venda em diferentes mercados e algumas consideram que elas afectam os fornecedores de serviços de forma muito mais pesada que os produtores de mercadorias. Contudo, é necessário fazer uma distinção entre os obstáculos frequentemente descritos como culturais, mas que, na realidade, resultam directa ou indirectamente da divergência dos quadros jurídicos nacionais, por um lado, e outras dificuldades que resultam das preferências dos consumidores e das condições do mercado, por outro.

- (i) Fronteiras ligadas às divergências do quadro jurídico

As dificuldades linguísticas nas relações de um operador com as entidades oficiais são, por vezes, descritas como "culturais", embora resultem também de exigências jurídicas e administrativas. Por exemplo, um certo número de contributos em resposta à consulta sublinhou as dificuldades resultantes da utilização da língua local com as entidades oficiais e assinalou como obstáculo a necessidade de fornecer uma tradução

¹⁵³ Cf. o "Relatório franco-inglês", op. cit.

dos documentos, que deve, muitas vezes, ser efectuada por um tradutor oficial e certificada por um notário. Este aspecto foi visto como particularmente frustrante quando eram instituídos trâmites para efectuar verificações que já tinham sido feitas num ou em vários outros Estados-Membros.

As dificuldades de índole cultural ligadas a práticas administrativas diferentes foram assinaladas num grande número de contributos. Particularmente, as PME consideram difícil entender como lidar com as autoridades nacionais de outros Estados-Membros e encontram-se frequentemente numa situação em que encetam um processo de autorização, sem saber como e quando esse processo chegará ao fim e quanto ele lhes custará.

(ii) Fronteiras ligadas às diferentes condições do mercado

As práticas comerciais e os hábitos de consumo, incluindo a língua, podem originar dificuldades, dado que é necessário conhecer a língua, os valores locais e os usos de um país ou de uma região específicos. Embora este tipo de dificuldades tenha sido mencionado frequentemente nos contributos, elas parecem ser aceites como fazendo parte da realidade dos negócios, visto que esses factores devem ser tidos em conta seja qual for o local de actividade e mesmo no seu mercado doméstico¹⁵⁴. Todavia, os custos induzidos para ultrapassar as fronteiras linguísticas podem tornar os serviços transfronteiras menos atraentes.

As empresas ainda pensam "em termos nacionais" e, frequentemente, não prevêem o desenvolvimento além-fronteiras das suas actividades, mesmo que os seus serviços não sejam especificamente concebidos para o mercado doméstico e possam potencialmente ser exportados. É o caso, especialmente, das PME. Em alguns contributos, foram assinaladas como fronteiras culturais uma falta de confiança e uma resistência natural a lidar com hábitos existentes noutros Estados-Membros. Como indicaram algumas empresas, existe ainda uma falta de "consciência europeia" ou do reflexo de "pensar em termos europeus".

¹⁵⁴ As práticas comerciais variam segundo os mercados e é raro que os consumidores constituam um grupo homogéneo dentro de um Estado ou mesmo numa região, embora possam ser identificados como formando grupos específicos, por exemplo, de acordo com a idade, o nível de instrução ou a língua.

II. CARACTERÍSTICAS COMUNS DAS FRONTEIRAS JURÍDICAS

Apesar da sua aparente diversidade, as dificuldades que afectam o funcionamento do mercado interno dos serviços têm muito em comum.

A. Carácter evolutivo das fronteiras

O inventário das dificuldades mostra que a supressão das discriminações abrangidas pelos programas gerais de 1962 e a eliminação das fronteiras físicas, técnicas e fiscais cobertas pelo Livro Branco de 1985 foram, no domínio dos serviços, em parte compensadas pelo desenvolvimento de novas fronteiras jurídicas ou pelo impacto crescente das que já existiam, mas cujos efeitos só se manifestaram progressivamente, à medida que se foram desenvolvendo as trocas comerciais entre Estados-Membros.

Esta dinâmica das fronteiras aparece ao nível do **conteúdo** dos regulamentos, que tem de se adaptar permanentemente à diferenciação e à inovação nas actividades de serviços, explicadas com mais pormenor na terceira parte do relatório.

Mas a evolução das fronteiras jurídicas manifesta-se também ao nível da **forma** que elas podem assumir. Com efeito, um grande número de dificuldades identificadas tem em comum o facto de não serem consequência das legislações nacionais, mas de outras formas de intervenção e de regulamentação, cujo impacto no mercado interno se revela cada vez mais.

1. Práticas administrativas

De um grande número de dificuldades inventariadas resulta que as restrições já não se encontram na formulação dos textos jurídicos, mas no comportamento de algumas administrações ou no modo como os trâmites administrativos são concebidos ou postos em prática, inclusive por circulares ou guias práticos. Todavia, há dois tipos de problemas que merecem um destaque mais particular.

O poder de apreciação discricionário das autoridades ligado ao regime de autorização está na origem de muitas dificuldades, porque torna imprevisível a decisão que será finalmente tomada pela entidade competente e pode permitir, sob uma aparente neutralidade, tomar decisões que coloquem em desvantagem os prestadores de serviços de outros Estados-Membros.

Por exemplo:

- alguns regulamentos sobre os serviços de distribuição prevêm que a autorização de estabelecimento seja concedida com base em critérios gerais socioeconómicos, como as necessidades em relação aos estabelecimentos comerciais existentes. O processo de autorização pode, além disso, levar à intervenção de organismos compostos por operadores concorrentes já presentes no território em questão. Esse tipo de critérios, presentes noutros sectores, como a hotelaria e as agências de emprego, dão uma importante margem de apreciação às entidades competentes e resultam em vantagens para os operadores já estabelecidos em relação aos recém-chegados, mesmo que seja de forma menos visível que uma disposição abertamente discriminatória;

- na sequência de um processo por infracção da Comissão, uma legislação discriminatória no domínio dos serviços de organização de feiras e exposições foi substituída por um regime de autorização com base num conjunto de critérios gerais e de medidas de aplicação regionais que, na prática, deixa aberta a possibilidade de as entidades competentes tomarem decisões discriminatórias em relação a operadores comunitários.

O formalismo excessivo, a morosidade, os custos dos trâmites e a falta de transparência foram sublinhados num grande número de contributos. A acumulação de formalidades e de trâmites, combinada com uma falta de transparência e uma aplicação por vezes demasiado zelosa, pode ter um efeito particularmente dissuasivo em relação aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros, dado que estes não estão familiarizados com a cultura administrativa dos outros países.

Por exemplo:

- alguns órgãos da administração pública, por vezes, exigem certificados que não existem no país de origem do prestador do serviço ou traduções certificadas por um tradutor qualificado no país de prestação; ou, ainda, o director de uma empresa de construção é obrigado a apresentar-se pessoalmente na câmara dos ofícios do país de prestação, para obter um certificado. Na prática, todas estas existências são manifestamente mais fáceis de respeitar por um prestador de serviços nacional que por um prestador de outro Estado-Membro;
- no domínio aduaneiro, alguns contributos mostraram que o benefício da supressão dos direitos aduaneiros parece ter sido algo atenuado pela complexidade de certas formalidades aduaneiras que subsistem e que afectam os serviços de transporte¹⁵⁵.

Um sinal da amplitude deste tipo de problema foi o facto de o Tribunal ter sido levado, nos últimos anos, a pronunciar-se, em diversas ocasiões, sobre estas novas práticas, tanto no que respeita à interpretação discricionária¹⁵⁶ como ao carácter mais pesado e dispendioso de certos trâmites de autorização¹⁵⁷. Além disso, estão em curso, a nível nacional e comunitário, iniciativas destinadas a simplificar os trâmites administrativos, nomeadamente na sequência do relatório do grupo Mandelkern¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Foram assinalados, por exemplo, os problemas associados a divergências de interpretação do código aduaneiro pelos Estados-Membros, inclusive entre as entidades de um mesmo país, o que implica trâmites e encargos suplementares para os transportadores e para os seus clientes.

¹⁵⁶ Acórdãos de 20 de Fevereiro de 2001, Analir, processo C-205/99; de 12 de Julho de 2001, Smits e Peerbooms, processo C-157/99; de 15 de Janeiro de 2002, Comissão/Itália, processo C-439/99; de 22 de Janeiro de 2002, Canal Satélite Digital SL, processo C-390/99.

¹⁵⁷ Cf., em especial, o acórdão de 3 de Outubro de 2000, Corsten, processo C-58/98.

¹⁵⁸ Relatório final do Grupo Consultivo de Alto Nível, presidido por D. Mandelkern, apresentado em 13 de Novembro de 2001.

2. Regionalização das fronteiras

O inventário das dificuldades mostra que há uma tendência para aparecerem fronteiras jurídicas mais frequentemente, a nível de regras e práticas locais ou regionais. Pode tratar-se quer de novas fronteiras ligadas ao movimento de descentralização, federalização ou regionalização, que teve lugar em vários Estados-Membros nos últimos decénios, quer de restrições que já existiam há muito tempo, mas cujo impacto se revelou à medida que foram suprimidas as outras barreiras a nível nacional (discriminações, fronteiras físicas, técnicas e fiscais).

As entidades locais ou regionais têm um papel importante na regulação das actividades de serviços seja através de um poder normativo próprio, seja por um poder de aplicação local de regras nacionais. O interesse das regiões e o seu papel activo a favor do desenvolvimento da economia dos serviços é confirmado pelo claro apoio dado pelo Comité das Regiões à "Estratégia do mercado interno para os serviços" que sublinha, nomeadamente, a necessidade de permitir às PME de carácter regional que operem no mercado interno, tirando o melhor partido das novas tecnologias¹⁵⁹. O inventário das dificuldades mostrou, porém, que, em certos casos, as exigências do funcionamento do mercado interno não são suficientemente conhecidas a nível regional, o que pode causar dificuldades para os prestadores de serviços de outros Estados-Membros. Além disso, quando um prestador de serviços de outro Estado-Membro pretende desenvolver as suas actividades, não só numa dada região, mas em todo o território nacional, a multiplicação dos trâmites, das disposições específicas e dos contactos com as entidades regionais ou locais pode tornar essa operação mais complexa e mais dispendiosa que para os operadores nacionais, que podem adaptar-se mais facilmente à situação.

Por exemplo:

- num Estado-Membro, determinadas actividades de serviços, como a cobrança de dívidas, estão sujeitas a um regime de autorização para cada província, o que significa que a cobertura de todo o território nacional necessita de mais de uma centena de autorizações emitidas pelas diferentes entidades;
- em alguns Estados-Membros, as listas dos locais turísticos que só podem ser visitados na companhia de um guia certificado a nível local são elaboradas pelas entidades locais, de acordo com diferentes critérios. Na falta de uma lista que abranja todo o território nacional, os guias turísticos e as agências de viagens de outros Estados-Membros têm de fazer face a uma grande variedade de listas locais que podem cobrir tanto museus e estações arqueológicas específicas como cidades ou zonas turísticas inteiras;
- o estabelecimento de empresas de distribuição, de hotéis ou de restaurantes é particularmente afectado por essa regionalização das fronteiras jurídicas, dado que, em alguns Estados-Membros, a determinação dos critérios de autorização (incluindo critérios de planificação urbana) e/ou a sua aplicação faz-se a nível local ou regional;

¹⁵⁹ Parecer do Comité das Regiões já citado, cf., em especial, n.ºs 10, 14, 16 e 27.

- num Estado-Membro, vários municípios fixaram uma taxa sobre as antenas de satélite, cujo efeito foi penalizar mais particularmente os consumidores, na recepção dos canais de televisão dos outros Estados-Membros, nomeadamente os residentes de origem estrangeira.

Esta tendência para a regionalização das restrições é ilustrada por um acórdão recente do Tribunal¹⁶⁰, no qual é examinada a compatibilidade com os princípios da livre circulação dos serviços e da liberdade de estabelecimento de 14 regulamentos regionais diferentes de um mesmo Estado-Membro, que emanam de 6 regiões, e, na sua maioria, adoptados nos anos 80.

3. Aplicação dos instrumentos comunitários

Na sequência do desenvolvimento progressivo do direito comunitário derivado ao longo dos últimos vinte anos, há um certo número de dificuldades assinaladas que estão directamente ligadas ao acervo comunitário.

Os problemas de má aplicação das directivas estão na origem de um certo número de dificuldades comunicadas. Esses problemas podem resultar, nomeadamente, da existência, em certas directivas, de disposições que dão demasiada margem de manobra aos Estados-Membros ou que prevêm derrogações ou exigências facultativas ou, ainda, de cláusulas de harmonização mínima que permitem a adopção de regras nacionais mais estritas¹⁶¹. A Comissão já teve ocasião de reconhecer os efeitos negativos deste último tipo de cláusulas¹⁶² e o Tribunal foi levado a limitar o seu uso abusivo por parte de certos Estados-Membros¹⁶³.

Por exemplo, foram citadas nos contributos:

- as directivas relativas aos seguros, nomeadamente a aplicação muito divergente da possibilidade dada aos Estados-Membros de destino de adoptar medidas no âmbito da protecção do interesse geral¹⁶⁴;
- as directivas no domínio da fiscalidade, em particular a sexta directiva sobre o IVA¹⁶⁵;
- a directiva sobre o transporte de resíduos, cujo regime de registo ou de autorização foi aplicado de forma diferente, o que, na prática, torna particularmente complexas as actividades de transporte transfronteiras de resíduos entre quatro países limítrofes¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Acórdão de 15 de Janeiro de 2002, Comissão/Itália, processo C-439/99.

¹⁶¹ Cf. ainda "Report of the Business Environment Simplification task force Best", op. cit., p. 61.

¹⁶² Constantes de certas directivas relativas à protecção do consumidor; cf. o "Livro verde sobre a defesa do consumidor na União Europeia", COM (2001) 531 final, ponto 2.3.

¹⁶³ Acórdão de 1 de Dezembro de 1998, Ambry, processo C-410/96.

¹⁶⁴ Estas dificuldades são explicadas na Comunicação da Comissão "A liberdade de prestação de serviços e o interesse geral no sector dos seguros", C(1999) 5046.

¹⁶⁵ Cf. "Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Estratégia para melhorar o funcionamento do sistema do IVA no mercado interno", COM (2000) 348 final.

¹⁶⁶ Cf. análise da Câmara de Comércio do Grão-Ducado do Luxemburgo "Les autorisations de transport et de négoce de déchets en Saar-Lor-Lux", T. Theves.

Também foram, por vezes, assinaladas ***questões relativas à aplicação do princípio da livre circulação de serviços*** através de instrumentos de direito derivado¹⁶⁷. Note-se que, para responder a este tipo de situação, o Tribunal foi levado, nos últimos anos, nomeadamente no domínio dos serviços de saúde, a reportar-se mais ao princípio da livre prestação de serviços previsto no Tratado que a um instrumento de direito derivado¹⁶⁸.

Por exemplo, a interpretação das condições de aplicação do Regulamento n.º 1408/71¹⁶⁹ pelos Estados-Membros colocou problemas aos destinatários de serviços de saúde que pretendam obter um reembolso por cuidados de saúde prestados noutro Estado-Membro¹⁷⁰.

No domínio do direito dos contratos, foram sublinhados pela Comissão¹⁷¹ e pelas partes consultadas¹⁷² problemas de coerência e de aplicação uniforme do direito comunitário derivado. Os problemas de coerência prendem-se, por exemplo, com situações semelhantes que são tratadas de forma diferente em vários actos comunitários. Assim, a falta de definições coerentes em actos comunitários derivados relativamente a termos como "dano" ou "contrato" podem criar problemas de aplicação uniforme nos Estados-Membros. Também podem resultar dificuldades da transposição para os Estados-Membros, que remete para regras gerais diferentes, próprias da respectiva ordem jurídica.

Algumas directivas contêm, por exemplo, definições diferentes do termo "dano"; outras utilizam este termo sem o definirem¹⁷³.

¹⁶⁷ Por exemplo, no âmbito da aplicação da Directiva 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 (JO L 18 de 21.1.1997, p. 1), designadamente no caso de destacamentos de muito curta duração.

¹⁶⁸ Numa série de acórdãos de princípio (de 28 de Abril de 1998, Kohll, C-158/96; de 12 de Julho de 2001, Smits e Peerbooms, C-157/99; da mesma data, Vanbraekel, C-368/98), o Tribunal foi levado a garantir, independentemente do Regulamento n.º 1408/71 (já citado) o direito dos pacientes a serem reembolsados pelas despesas relativas aos serviços de saúde fornecidos noutro Estado-Membro. No que se refere ao destacamento de trabalhadores, o Tribunal, baseando-se na aplicação do artigo 49.º do Tratado CE, lembrou a necessidade de apreciar em que medida é necessária e proporcionada a aplicação de uma regra nacional que imponha um salário mínimo a uma empresa de serviços de outro Estado-Membro que empregue trabalhadores transfronteiriços; acórdãos de 15 de Março de 2001, Mazzoleni, processo C-165/98; cf. ainda acórdãos de 25 de Outubro de 2001, Finalarte, processo C-49/98 e de 24 de Janeiro de 2002, Portugaia Construções, processo C-164/99.

¹⁶⁹ Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade; já citado.

¹⁷⁰ Cf. o estudo feito para a Comissão "Implications de la jurisprudence récente concernant la coordination des systèmes de protection contre le risque de maladie", op. cit.

¹⁷¹ Cf. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o direito europeu dos contratos, COM (2001) 398 final de 11.7.2001, p. 11 e 12.

¹⁷² Cf. resumo dos resultados da consulta, efectuado pelos serviços da Comissão, em http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_fr.html

¹⁷³ Por exemplo, a noção de "danos" na directiva relativa às viagens organizadas (que não contém a sua definição) foi interpretada pelo Tribunal de Justiça tendo em conta apenas essa directiva, ao passo que o advogado-geral tinha sugerido que se interpretasse tendo em conta outros actos comunitários.

4. Regras colectivas não estatais

Algumas das dificuldades inventariadas decorrem não de regulamentos que emanam de entidades públicas, mas antes da disparidade entre normas adoptadas por entidades não-públicas de um Estado-Membro, como as ordens profissionais, as federações desportivas, os parceiros sociais que elaboram convenções colectivas, ou ainda das partes interessadas ou de grupos que elaboram códigos de conduta ou regulamentos colectivos¹⁷⁴.

As actividades de serviços são especialmente afectadas por este tipo de disparidades, sendo as profissões regulamentadas tradicionalmente reguladas pelas ordens profissionais a nível nacional. O recurso aos códigos de conduta tem tendência a difundir-se noutros domínios, como os dos serviços da sociedade da informação, e os debates actuais sobre as novas formas de governação poderão conduzir a uma utilização mais frequente deste tipo de códigos, bem como da co-regulação e de outros modos de contratualização da regulação económica.

Por exemplo, os códigos de conduta adoptados por certas ordens profissionais, que impõem limites quantitativos no acesso à profissão ou limites aos serviços que podem ser oferecidos, podem criar dificuldades para os profissionais dos outros Estados-Membros que pretendam estabelecer-se no país em questão ou prestar serviços aí.

5. Comportamento dos operadores

Trata-se de práticas de operadores individuais, cujo efeito consiste em territorializar as suas actividades ou os seus preços e condições de venda. Pode ser, em particular, a recusa de vender a clientes de outros Estados-Membros, apenas porque não residem no país do operador. Tais práticas penalizam os utentes de serviços, desejosos de se abastecerem junto de prestadores de serviços de outros Estados-Membros, em especial os consumidores. Estes comportamentos podem ser apenas uma consequência das fronteiras jurídicas que podem tornar muito arriscadas certas actividades transfronteiras. Contudo, em certos casos, quando esses riscos são menores, eles denotam principalmente uma vontade comercial de territorializar o mercado interno em vários mercados nacionais¹⁷⁵.

Por exemplo, um Estado-Membro deu um contributo específico, sublinhando a impossibilidade, para os cidadãos do seu país, de ter acesso aos canais de televisão

¹⁷⁴ O Tribunal já foi levado a pronunciar-se sobre as regras colectivas. O primeiro acórdão data de 1974 (Walrave, processo 36-74, n.º 18), mas, nos últimos anos, o Tribunal aplicou esta jurisprudência em vários processos: acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, processo C-415/93, n.º 83, e de 11 de Abril de 2000, Deliège, processos C-51/96 e C-191/97, n.º 47, incluindo um regulamento de uma ordem profissional dos advogados (acórdão de 19 de Fevereiro de 2002, Wouters, processo C-309/99).

¹⁷⁵ Mesmo considerando que este tipo de comportamento deve ser examinado tendo em conta as regras de concorrência, o Tribunal já abriu a possibilidade de examinar a compatibilidade deste tipo de comportamento com as liberdades do mercado interno; acórdão de 8 de Junho de 2000, Angonese, processo C-281/98, relativo ao artigo 39.º do Tratado CE; também acórdão de 13 de Dezembro de 1984, Haug-Adrión, processo C-251/83 relativo à compatibilidade com o artigo 59.º do Tratado CE de disposições contratuais previstas nas condições gerais de um contrato de seguros.

codificados disponíveis noutros Estados-Membros, porque os operadores desses canais recusam vender ou alugar descodificadores a pessoas que não sejam residentes nos países em que esses canais são oferecidos.

B. Carácter horizontal das fronteiras

A análise da variedade das fronteiras jurídicas inventariadas revela que grande parte delas é comum a muitos domínios ou sectores de actividades muito diferentes. Podem ser distinguidos três tipos de problemas horizontais.

1. Aplicação de um regime único ao estabelecimento e à prestação de serviços

Um grande número de actividades de serviços depara-se com o mesmo problema: o Estado-Membro de destino trata o prestador de serviços como se fosse uma empresa estabelecida no seu território, sujeitando-o, assim, plenamente, ao seu regime jurídico.

Por exemplo:

um agente de patentes que preste ocasionalmente um serviço noutro Estado-Membro está sujeito à obrigação de obter uma autorização desse Estado-Membro, de possuir as qualificações profissionais por ele previstas e de se inscrever num registo específico; ou um arquitecto paisagista que preste temporariamente um serviço noutro Estado-Membro está sujeito à obrigação de ser membro da associação nacional e de cumprir todas as regras profissionais desse país.

O inventário das dificuldades, em especial das relativas à etapa da distribuição dos serviços (4.^a etapa da cadeia económica), mostra que esse tipo de problemas pode ter diferentes formas:

- *obrigação de estabelecimento* no país em que o serviço é prestado, implicando esse estabelecimento a sujeição do operador ao conjunto das regras desse país;
- *sistema de autorização* (ou de inscrição) pela entidade competente do país em que o serviço é prestado, sendo a obtenção da autorização condicionada ao respeito do conjunto ou de uma parte das regras desse país;
- *sujeição sistemática dos operadores às regras* do país em que o serviço é prestado (independentemente da existência de uma obrigação de estabelecimento ou de um regime de autorização).

Em todos estes casos, o objectivo é o mesmo: assimilar a situação de um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro à de um operador estabelecido no Estado-Membro em questão, para o poder sujeitar sistematicamente à regulamentação deste último. Contradizendo a jurisprudência do Tribunal¹⁷⁶, esta atitude equivale a

¹⁷⁶ Um "Estado-Membro não pode sujeitar a realização da prestação de serviços no seu território ao cumprimento de todas as condições exigidas a um estabelecimento, sob pena de privar de qualquer efeito útil as disposições do Tratado destinadas precisamente a garantir a livre prestação de serviços", acórdão de 25 de Julho de 1991, Säger, processo C-76/90, n.º 13.

reduzir o princípio da livre circulação dos serviços a uma simples obrigação de não discriminar.

2. Insegurança jurídica em torno da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços

Uma grande variedade de serviços transfronteiras é afectada por uma forte insegurança jurídica quanto à sua legalidade, dado que esta vai depender de uma apreciação, caso a caso, por parte das autoridades nacionais do país em que o operador pretende desenvolver a sua actividade. Essa insegurança jurídica manifesta-se, em particular, de duas formas:

- os regulamentos nacionais, muitas vezes, são *imprecisos ou ambíguos* quanto à sua eventual aplicabilidade aos prestadores de serviços estabelecidos noutro Estado-Membro. Com efeito, em muitos casos, as regras que impõem obrigações aos prestadores de serviços não precisam explicitamente o seu âmbito de aplicação territorial, em particular se forem dirigidas apenas aos prestadores de serviços estabelecidos no território do Estado-Membro em questão. Esta situação deixa uma margem de interpretação às autoridades nacionais e vai levar o prestador a solicitar assistência jurídica específica e esclarecimentos às autoridades nacionais, ou mesmo a pedir que lhe dêem "luz verde";

Assim, um grande número de projectos de lei nacionais relativos aos serviços da sociedade da informação, que foram notificados¹⁷⁷ à Comissão em 2001, fez surgir este tipo de problemas.

- algumas regras nacionais submetem a prestação de serviços ou a liberdade de estabelecimento ao respeito sistemático de um *critério ou de um teste* que será apreciado, caso a caso, pelas autoridades e cujo resultado é dificilmente previsível.

Por exemplo, num Estado-Membro, a utilização de um laboratório de análises de outro Estado-Membro só é possível se esse tipo de análise "*não for realizável*" no seu território. Pode tratar-se também de critérios como "*a incidência sobre o comércio existente*" (serviços de distribuição), "*a necessidade de emprego*" (serviços de agências de emprego de artistas), "*o interesse geral*" (serviços financeiros), "*a aptidão*" ou "*a equivalência*" (profissões regulamentadas).

Na prática, esta insegurança jurídica tem o efeito de inverter os papéis, porque um operador que pretenda prestar o seu serviço noutro Estado-Membro encontra-se na situação paradoxal de ter de reivindicar e justificar o benefício dos princípios de livre circulação dos serviços e de liberdade de estabelecimento, quando, em princípio, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, cabe, pelo contrário, à autoridade nacional

¹⁷⁷ Ao abrigo da Directiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Julho de 1998, que altera a Directiva 98/34/CE relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, JO L 217 de 5.8.1998, p. 18.

justificar o recurso a excepções a esse princípios, não podendo essas excepções, de qualquer forma, ser aplicadas na generalidade nem sistematicamente¹⁷⁸.

3. Aplicação do mesmo tipo de exigências em domínios diferentes

A análise do inventário revela que certos tipos de restrições se encontram num grande número de sectores ou de actividades de serviços (mesmo que variem nos pormenores), em particular as seguintes restrições: os regimes de autorização, de declaração, de registo e de inscrição numa ordem profissional ou numa câmara dos ofícios, os limites quantitativos (*numerus clausus*, quotas, superfícies, etc.), os limites territoriais ao exercício dos serviços, as regras aplicáveis ao destacamento de trabalhadores no âmbito da prestação de serviços noutro Estado-Membro, as regras relativas às actividades pluridisciplinares, as proibições ou os limites relativos às comunicações comerciais, as regras em termos de fixação de preços, as regras sobre a responsabilidade profissional, o seguro profissional e as cauções ou garantias financeiras; alguns aspectos das regras no domínio dos contratos; a cobrança de dívidas; as regras de fiscalidade.

C. Origem comum das fronteiras

Apesar da variedade aparente das fronteiras jurídicas, as razões que estão na sua origem são, muitas vezes, as mesmas e podem apresentar três explicações.

1. Falta de confiança mútua entre Estados-Membros

Grande parte das dificuldades inventariadas pode atribuir-se, em primeiro lugar, a uma falta de confiança de certas entidades quanto à qualidade dos regimes jurídicos dos outros Estados-Membros.

A aplicação sistemática das regras do país em que o serviço é prestado, a simples evocação de objectivos de interesse geral para justificar os obstáculos, sem verificar a equivalência da protecção dada no país de origem nem a proporcionalidade da restrição, a submissão dos operadores da União ao mesmo regime que as empresas "estrangeiras" de países terceiros, a presunção de evasão das regras nacionais por todos os serviços transfronteiras, o controlo mais frequente dos prestadores de serviços de outros Estados-Membros, todas estas dificuldades revelam uma certa suspeição de princípio relativamente aos serviços provenientes de outros Estados-Membros e equivalem a considerar que a protecção do interesse geral e a regulação das actividades de serviços não são um objectivo partilhado por todos os Estados-Membros da União Europeia.

Esta falta de confiança mútua pode advir do desconhecimento do alcance dos princípios de liberdade de estabelecimento e de livre prestação de serviços, mas

¹⁷⁸ A consulta mostrou que tal inversão de papéis também surge na aplicação das directivas relativas aos seguros: apesar de elas darem, em certos casos, ao Estado-Membro de acolhimento a possibilidade de aplicar as suas regras apenas quando estas forem necessárias por motivos de interesse geral, alguns Estados-Membros comunicam às autoridades do país de origem toda uma lista geral de regras que devem ser sistematicamente respeitadas pelo prestador de serviços estabelecido no território deste último. Cf. comunicação "A liberdade de prestação de serviços e o interesse geral no sector dos seguros", op. cit.

também de uma falta de transparência e de cooperação administrativa entre Estados-Membros ou, em certos domínios, de uma falta de harmonização das regras nacionais, que se traduz numa grande disparidade entre os níveis de protecção do interesse geral garantidos pelos regimes nacionais.

2. Resistências à modernização dos quadros jurídicos nacionais

Algumas fronteiras jurídicas podem atribuir-se ao facto de os Estados-Membros não terem realmente considerado as exigências do mercado interno dos serviços. Os princípios fundamentais do Tratado, o alcance que o Tribunal lhes deu, a sucessão de programas ambiciosos, de 1962 e de 1985, nem sempre se traduziram na adaptação, que se poderia esperar, das legislações nacionais. Pelo contrário, como já se explicou atrás, quando os regimes jurídicos evoluem, essa evolução pode fazer-se mais no sentido de incentivar as fronteiras jurídicas ou de estabelecer novas fronteiras que de as suprimir.

Um inquérito¹⁷⁹ revela que 42% dos administradores de empresas europeias activas no domínio dos serviços consideram que os regulamentos que lhes são aplicáveis não se adaptam às realidades do mercado, ou que são um pouco ou totalmente obsoletos¹⁸⁰, sendo esta taxa mais elevada no sector dos serviços que para o conjunto dos outros sectores (36,6%)¹⁸¹.

Esta resistência à modernização pode ter várias explicações:

- ***o fraco acompanhamento dos acórdãos do Tribunal*** pelas autoridades nacionais nem sempre lhes permite modificar as legislações nacionais. Os mecanismos existentes nas administrações nacionais parecem concentrar-se nos processos que põem em causa o seu próprio Estado ou, a montante, na necessidade de formular observações escritas sobre um processo relativo a outro Estado-Membro. Em contrapartida, a jusante, parece que poucos Estados-Membros procedem a um verdadeiro acompanhamento activo e sistemático de todos os acórdãos relativos a outros Estados-Membros, para avaliarem as necessidades de adaptação das suas legislações¹⁸². Isso explica que muitos dos problemas enunciados já tenham, na realidade, sido objecto de acórdãos do Tribunal de Justiça, condenando medidas ou práticas semelhantes;
- ***o tratamento caso a caso e a eficácia relativa das sanções por incumprimento*** das regras do mercado interno contribuem para dar a certas autoridades nacionais a impressão de que não é indispensável uma adaptação da sua regulamentação, desde que esta não seja directa e explicitamente posta em causa pela Comissão ou pelo Tribunal.

¹⁷⁹ "Services Sector in Flash Eurobarometre 106", Flash Eurobarometre 106 (Special Targets), inquérito de monitorização do mercado único, Setembro de 2001, realizado a pedido da Comissão Europeia, anexo ao Painel de Avaliação n.º 9, 19.11.2001,

http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/score/busisum9.htm

¹⁸⁰ A percentagem mais elevada regista-se em França (60%) e a mais baixa na Irlanda (23%).

¹⁸¹ Flash Eurobarometre 106 já citado.

¹⁸² Por vezes, o acompanhamento limita-se a uma mera informação dos serviços da administração pública susceptíveis de serem abrangidos.

3. Protecção dos interesses económicos nacionais

Apesar da jurisprudência constante do Tribunal, segundo a qual "*medidas que constituem uma restrição à livre prestação de serviços não podem ser justificadas por objectivos de natureza económica, como a protecção das empresas nacionais*"¹⁸³, é forçoso constatar, nomeadamente no que diz respeito a certos trabalhos parlamentares preparatórios, que uma parte das dificuldades identificadas demonstra que a defesa de interesses económicos puramente nacionais continua a estar fortemente enraizada em alguns Estados-Membros.

III. IMPACTO DAS FRONTEIRAS

A. Efeitos em cadeia sobre o conjunto da economia e sobre a competitividade europeia

As fronteiras afectam todos os serviços directa ou indirectamente. A parte I do presente relatório mostrou que as fronteiras do mercado interno têm um impacto sobre cada uma das seis etapas do processo económico de um prestador de serviços ("a cadeia económica"). Qualquer prestador de serviços que tencione alargar a sua actividade a outro Estado-Membro poderá deparar-se com uma ou várias dificuldades e será igualmente afectado pelas dificuldades enfrentadas pelos prestadores de serviços a quem recorre. Com efeito, para criar, promover e distribuir o seu serviço, o prestador depende de uma grande variedade de outros serviços. Esta interdependência determina, consequentemente, a necessidade de uma abordagem global para avaliar o efeito conjunto das fronteiras. A presente parte do relatório examina o papel dos serviços na economia, a sua interdependência, o potencial de crescimento transfronteiras dos serviços, caso as fronteiras sejam eliminadas, e faz uma primeira avaliação do impacto sobre toda a economia, avaliação essa que será aprofundada ao longo da segunda fase da estratégia do mercado interno para os serviços. Em 2002-2003, a Comissão encetará uma acção destinada a aprofundar a análise de impacto económico, com a ajuda de economistas especializados.

1. O papel crucial dos serviços na economia

Os serviços desempenham um papel crucial na economia da União Europeia, estando na origem de quase 70% do emprego¹⁸⁴ e do PIB, na maioria dos países da

¹⁸³ Acórdão Portugaia Construções, já citado.

¹⁸⁴ Esta percentagem é ainda mais elevada se o número de empregados das indústrias transformadoras que exerçam actividades de serviços for tido em consideração. Por exemplo, um estudo da Confederação das Empresas Suecas indica que as estimativas abrangem 85% dos empregados. "Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter", (comércio internacional de serviços na Suécia - situação e possibilidades) relatório no quadro do projecto de internacionalização das empresas de serviços suecas, Svenskt Näringsliv, O. Erixon, 2001. Um outro estudo realizado para a Comissão indica que a referida proporção está igualmente a aumentar nos sectores públicos privatizados (por exemplo, as companhias de electricidade) que se afastam das actividades industriais tradicionais, para se transformarem em empresas mais flexíveis e concentradas nos serviços. "The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment" (efeitos da liberalização nos sectores da electricidade e do gás) ECOTEC research and consulting, 2000.

União¹⁸⁵. O crescimento dos serviços ultrapassa os resultados globais da economia nas últimas décadas, pelo que estes representam uma parte crescente da economia comunitária. É evidente que será no sector dos serviços que se concentrará grande parte da potencial criação de emprego no futuro, uma vez que a criação de emprego no referido sector ultrapassa o crescimento global do emprego¹⁸⁶.

Contudo, e mesmo que as estatísticas sobre a indústria sejam provavelmente sobrestimadas devido à integração dos serviços na produção, à dificuldade relativa à classificação dos serviços e às dificuldades práticas de identificação dos fluxos brutos, o peso dos serviços nas trocas comerciais não tem relação com o seu peso na economia: em 1999, os serviços ainda só representavam 21,6% do total das transacções comerciais da União Europeia, registando-se 11,9% no interior da Europa dos 15. Por outro lado, a tendência é para um decréscimo da percentagem relativa dos serviços (que era de 22,8% em 1992)¹⁸⁷. Este desvio pode explicar-se, em parte, pela existência de um mercado interno no domínio das mercadorias, mas inexistente para os serviços. No domínio dos serviços, os agentes têm tendência para recorrer mais ao investimento directo no estrangeiro e às fusões que às trocas directas (mais de 40% do investimento estrangeiro directo regista-se na área dos serviços, sendo 20,59% investimentos intracomunitários, contra, respectivamente, 44% e 27,6% na indústria, e 15% "não atribuídos"¹⁸⁸).

Consequentemente, o potencial de crescimento das trocas de serviços é muito importante. Apesar de a contribuição dos serviços para o crescimento da produtividade continuar a ser muito difícil de medir nesta altura, é provável que uma maior concorrência entre operadores de diferentes Estados-Membros provoque um aumento da produtividade

Os serviços estão presentes em todos os domínios da economia moderna, inclusive nos sectores de transformação considerados "tradicionais". Por exemplo, certos fabricantes de automóveis propõem actualmente serviços financeiros, de aluguer e de locação financeira, de aconselhamento, de formação e de gestão do parque automóvel, bem como serviços de assistência e de reparação aos automobilistas¹⁸⁹; os produtores de material electrónico oferecem, cada vez com mais frequência, serviços de software

¹⁸⁵ A percentagem dos serviços na economia dos Estados Unidos é ainda mais elevada, uma vez que atinge cerca de 74% do PIB; a diferença relativamente à União Europeia está actualmente a diminuir. Cf., por exemplo, o relatório de 2002 da Comissão sobre a competitividade (SEC(2002) 528 de 21 de Maio de 2002, a Comunicação da Comissão sobre a "Produtividade: a chave para a competitividade das economias e das empresas europeias" (COM (2002) 262 final de 21.5.2002); "Dienstleistungsreport 2000" (relatório sobre os serviços, 2000), Preussag AG, realizado em conjunto como o Institut der Deutschen Wirtschaft, Colónia, 2000; "Croissance et emploi dans le secteur des services, une analyse comparative", Bureau Fédéral du Plan Belgique, documento de trabalho 6-00, 2000.

¹⁸⁶ "A emergência da sociedade do conhecimento vai provocar a procura de mão-de-obra, necessária em níveis de competência elevados". Citação retirada de "Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions", Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, G. Licht, G. Ebling, N. Janz, H. Niggemann, 1999, p. 5.

¹⁸⁷ Fonte: "EU international transactions", edição Eurostat, 2001.

¹⁸⁸ Fonte: "European Union Foreign Direct Investment", Eurostat, 2000.

¹⁸⁹ Cf. "Job Revolution, Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können", P. Hartz, 2001 e "Grundlagen der Automobilwirtschaft", W. Diez, 2001.

personalizado¹⁹⁰ para os seus produtos.¹⁹¹ Na própria produção, a indústria automóvel utiliza serviços informáticos, de *design*, de controlo de qualidade, etc. Por isso, a indústria é muito dependente dos serviços e da sua qualidade. Um grande número destes serviços é ocultado nas estatísticas oficiais das empresas transformadoras¹⁹². Esta "mistura" de bens e de serviços e uma integração eficaz dos *inputs* de serviços permitem à economia fornecer produtos diferenciados, mais adaptados às necessidades dos clientes¹⁹³, produzindo uma melhoria da produtividade, da competitividade, das vendas e, em última instância, da rentabilidade das empresas.¹⁹⁴

Um estudo americano recentemente publicado mostra a importância crescente dos serviços para o valor acrescentado das sociedades de grande dimensão:

*"Qual a maior empresa de serviços, a nível mundial? A Disney? O Citibank? A American Express? Com base em diversos critérios, a resposta, na verdade, é a IBM ou a General Electric – duas empresas muito mais conhecidas pelos seus produtos do que pelos seus serviços."*¹⁹⁵

Por exemplo, os fabricantes de bens de qualidade sempre deram grande importância à questão do serviço ao cliente. Os sofisticados produtos de engenharia são exemplo disso, dado que exigem, muitas vezes, contactos intensivos na fase da concepção, a fim de satisfazer as necessidades exactas do cliente. O serviço ao cliente prossegue através da formação, da manutenção, do tele-serviço via Internet da assistência telefónica, e pode alargar-se ao financiamento e a operações do tipo "construção e manutenção operacional" para importantes projectos de infra-estruturas.

Estudos realizados na Alemanha, no sector da engenharia, mostram que as receitas provenientes da actividade de serviços estão a aumentar. Cerca de 10% das empresas de engenharia retiram mais de 50% das suas receitas das actividades de serviços. Anteriormente, estes serviços costumavam estar incluídos no preço do produto, mas actualmente há uma tendência para os facturar separadamente.

¹⁹⁰ Por exemplo, as sociedades de bens de consumo electrónicos propõem uma gama crescente de software para jogos vídeo ou investem nas indústrias do espectáculo (e, nomeadamente, no cinema).

¹⁹¹ Outros exemplos: os fabricantes de produtos relacionados com os cuidados de saúde, que propõem cada vez mais serviços de aconselhamento aos hospitais; os fabricantes de produtos alimentares, que fornecem aconselhamento sobre a segurança dos alimentos e os operadores de telecomunicações, que despendem receitas consideráveis na prestação de assistência telefónica aos utilizadores de software.

¹⁹² Por exemplo, um relatório da OCDE concluiu que a distinção entre os fabricantes e os prestadores de serviços deixou de ser pertinente. Do mesmo modo, um estudo dinamarquês revelou que 31 % das empresas dinamarquesas inquiridas e identificadas oficialmente enquanto empresas do sector da transformação se consideram prestadores de serviços. "The service economy", OCDE, Science Technology Industry Forum, Paris, 2000; "Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter", op. cit.

¹⁹³ Cf. "Dienstleistungsreport 2000" op. cit.; "Marktpotentiale für Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Globalen Wettbewerb", Institut für Wirtschaftsforschung, 1998.

¹⁹⁴ Cf. "Stratégies tertiaires des exportateurs industriels. Économies et sociétés. Les services de l'an 2000", Tome XXXIII N°5, Maio de 1999: p. 17-43; "Trading Services in the Global Economy", L. Rubalcaba-Bermejo, J. Bryson, 2002.

¹⁹⁵ "S-Business: Defining the services industry", Association for Services Management, S.W. Brown, B.A van Bennekom, K. Goffin, J.A. Alexander, 2001, p. 4.

Os fabricantes de bens mais inovadores obtêm, muitas vezes, a sua vantagem competitiva na aquisição de serviços das tecnologias da informação avançadas. O saber-fazer que permite desenvolver produtos que contêm inteligência incorporada, por vezes, está disponível a nível interno, mas é necessário recorrer frequentemente a especialistas que forneçam serviços ligados à informática e às comunicações. Um exemplo pode encontrar-se no sector automóvel, onde se tornaram comuns os sistemas de gestão das máquinas, de travagem automática e de navegação. Outros produtos de engenharia tradicional, como as gruas e as máquinas-ferramentas, estão frequentemente equipados com sistemas de comando e diagnóstico à distância, para permitirem um carácter operacional máximo e reduzirem os custos de manutenção.

Ao mesmo tempo, os fabricantes externalizaram as funções de serviços que consideram não fazer parte das suas competências essenciais, confiando-os a fornecedores de serviços, considerados mais eficazes. Entre os fabricantes de produtos e as empresas que fornecem tanto produtos como serviços relacionados com o produto, há uma interdependência muito forte. Esta situação não trouxe apenas consequências para a estrutura do sector industrial, tendo alterado também a forma como os fabricantes se organizam a nível interno.

A gama dos serviços prestados pelos fabricantes de produtos é frequentemente ocultada nas estatísticas publicadas. Apesar de a sua actividade principal ser o fabrico, algumas das empresas mais importantes da Europa empregam dezenas de milhares de pessoas nos seus departamentos de serviços.

Factores baseados na procura contribuem para o papel crescente dos serviços na economia da União.¹⁹⁶ Existe uma procura crescente de serviços especializados destinados às empresas devido à externalização; de serviços combinados com mercadorias; de serviços baseados no conhecimento e relacionados com os tempos livres; bem como de uma grande variedade de serviços resultantes de mutações demográficas¹⁹⁷ como os serviços de apoio às pessoas e os serviços de saúde¹⁹⁸. Este fenómeno determinou o surgimento de um número cada vez maior de serviços diferentes nos sectores de serviços mais tradicionais, designadamente, transportes, comércio retalhista, telecomunicações, turismo, saúde e serviços financeiros, bem como o aparecimento de serviços mais recentes, por exemplo, serviços às empresas nos domínios da gestão do ambiente e dos resíduos, da conservação da energia, do aconselhamento em matéria de gestão, do tratamento de dados, da análise e dos ensaios técnicos, para citar apenas um pequeno número.

2. A interdependência dos serviços

Os serviços estão estreitamente relacionados, tendo em conta que são frequentemente utilizados em simultâneo, durante cada uma das etapas da actividade económica de um prestador de serviços. Por exemplo, um retalhista presta serviços

¹⁹⁶ Cf. "Innovation and Productivity in Services: State of the Art", OCDE, D. Pilat, 2001; "The Service Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment", op. cit.

¹⁹⁷ Como uma população que esteja a envelhecer ou um aumento da proporção de população feminina na mão-de-obra.

¹⁹⁸ Cf., por exemplo, um relatório realizado para a Comissão Europeia: "Services for Individuals and Households in the European Union", Institute for Employment and Research, 2001.

aos fabricantes e diversos serviços ao consumidor final, incluindo serviços de restauração e pós-venda. O retalhista, por seu lado, recorre a inúmeros serviços durante cada uma das etapas do processo económico, após o estabelecimento da empresa, passando pelo recurso a *inputs*, pela promoção e pela distribuição e venda até à fase pós-venda. O quadro seguinte ilustra essa situação.

Cadeia económica de um serviço retalhista

<u>Estabelecimento</u>	<u>Recurso a inputs</u>	<u>Actividades de promoção</u>	<u>Actividades de distribuição</u>	<u>Actividades de venda</u>	<u>Actividades pós-venda</u>
<u>Serviços utilizados</u>					
Jurídicos	Jurídicos	Jurídicos	Jurídicos	Jurídicos	Jurídicos
Aconselhamento em matéria de gestão	Seguros	Publicidade	Transportes/entregas	Aconselhamento fiscal	Gestão dos rendimentos
Aconselhamento fiscal	Banca	Venda de espaços publicitários	Arrendamento	Gestão dos preços	Gestão das garantias
Corretagem imobiliária	Aconselhamento em matéria de gestão	Promoção de vendas	Aluguer	Gestão das bases de dados de clientes	Relações com os clientes
Concepção das superfícies comerciais	Compras	Patrocínios	Logística	Pagamentos	Cobrança de dívidas
Construção	Logística	Impressão	Gestão do ambiente/dos resíduos	Crédito	Gestão do ambiente/dos resíduos
Arquitectura	Comércio grossista	Concepção Web	Gestão de clientes	Facturação/contabilidade	
Engenharia	Transportes	Estudo de mercado	Gestão da franquia	Auditoria	
Ambiente urbano	Arrendamento			Locação financeira e arrendamento	
	Mão-de-obra				
	Recrutamento				
	Tratamento de dados				
	Gestão de stocks				
	Tarificação em tempo real				
	Segurança				
	Gestão dos preços				
	Facturação/contabilidade				

As dificuldades registadas apenas num serviço originam um efeito em cadeia que se faz sentir nos restantes devido à referida interdependência. Por exemplo, tal como destacado durante a consulta, um retalhista estabelecido num único Estado-Membro que pretenda estabelecer-se num determinado número de Estados-Membros desejará normalmente recorrer, nesses países, aos serviços dos agentes imobiliários, desenhadores de superfícies comerciais, arquitectos, engenheiros e das sociedades de construção, instituições bancárias e seguradoras com quem trabalha no seu Estado-Membro de proveniência. Tal permitir-lhe-á beneficiar da cooperação de longa data com os seus prestadores de serviços habituais, obtendo ganhos em termos de eficácia e de economias de escala. Contudo, existem inúmeras dificuldades

relativamente à prestação desses serviços noutros Estados-Membros, o que irá encarecer e onerar o estabelecimento do retalhista¹⁹⁹.

As dificuldades multiplicar-se-ão ao longo de toda a cadeia económica. Para retomar o exemplo anterior, um retalhista pode concluir que não lhe será possível recorrer ao *input* da agência de trabalho temporário com a qual funciona habitualmente, que as suas promoções já não podem ser asseguradas pela agência que normalmente se ocupa das suas promoções de vendas, que a sua sociedade de transportes rodoviários não lhe pode prestar serviços de distribuição e que o seu contabilista não pode organizar e verificar as suas actividades de venda. A prestação além-fronteiras de todos estes serviços é geralmente dificultada, ou mesmo impossibilitada, por razões ligadas a dificuldades registadas durante uma ou mais etapas das suas próprias actividades²⁰⁰. Consequentemente, em cada etapa da sua cadeia económica, o retalhista será obrigado a recorrer a serviços diferentes noutros Estados-Membros, sofrendo perdas de eficácia significativas, bem como um acréscimo dos custos.

As fronteiras do mercado interno dos serviços necessitam de uma avaliação de impacto transversal para ter em conta todos os efeitos em cadeia que produzem num grande conjunto de actividades, de acordo com a comunicação da Comissão sobre a avaliação de impacto²⁰¹ que prevê um método integrado de análise da incidência económica, ambiental e social. Esta última incluirá, entre outros aspectos, o impacto sobre a saúde pública, a segurança e os direitos dos consumidores²⁰². No que se refere à incidência económica, deve salientar-se que uma avaliação de impacto que abrangesse apenas os efeitos sobre uma actividade ou um sector determinado seria parcial e enganadora. É necessário apoiarmo-nos numa metodologia de avaliação que inclui não só o impacto de uma dificuldade registada na cadeia económica de um dado serviço, até ao consumidor final, mas também o seu impacto na cadeia económica de outras actividades conexas. Essa avaliação dinâmica e qualitativa será realizada pelos serviços da Comissão, com a ajuda de economistas especializados, durante a segunda fase da estratégia do mercado interno para os serviços--²⁰³.

3. A procura de serviços transfronteiras

A procura de serviços transfronteiras aumenta constantemente²⁰⁴. A procura de serviços não se limita aos mercados nacionais. No entanto, apesar do papel predominante dos serviços

¹⁹⁹ Por exemplo, os arquitectos e os engenheiros poderão ter problemas relativamente às qualificações profissionais; as empresas de construção, no que diz respeito ao destacamento dos seus empregados; as companhias de seguros, devido às diferenças na legislação em matéria de contratos e de fiscalidade.

²⁰⁰ Cf. a descrição dos obstáculos na parte I. A agência de trabalho temporário pode ser incapaz de prestar os serviços se não se estabelecer nos países em causa; a agência de promoção de vendas não estará provavelmente a par das exigências jurídicas exactas em matéria de promoção de vendas; a empresa de transportes rodoviários pode deparar-se com dificuldades na utilização dos seus veículos; a empresa de contabilidade pode não ter a forma jurídica exigida, etc.

²⁰¹ COM (2002) 276 final.

²⁰² COM (2002) 276 final.

²⁰³ Note-se que a utilidade desta avaliação de impacto transversal e dinâmica também é recomendada pela OCDE; cf. "Quantification of Costs to National Welfare from Barriers to Services Trade", a literature overview, OCDE, 2001.

²⁰⁴ As exportações de serviços dos países da União Europeia aumentaram 7,3% entre 1990 e 1999, apesar de este crescimento não ter sido tão rápido como o registado nos Estados Unidos e, mais particularmente, na China e no Japão. Após 1990, a parte da Europa Ocidental no mercado mundial diminuiu em cerca de 8,6%. Cf., por exemplo, os estudos suecos e dinamarqueses recentes: "Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter", já citado e "Internationalisering af Service – Potentiale og Barriere, Erhvervsministeriet", 2001.

na economia, o nível absoluto da prestação transfronteiras de serviços é inferior ao das trocas de mercadorias. Considerando que, no decurso da última década, o crescimento, em termos reais, do volume de negócios (corrigido da inflação) das empresas europeias se deveu às exportações²⁰⁵, tudo indica que existirá um potencial considerável de crescimento económico decorrente da exportação de serviços.

A globalização e a ligação entre as empresas de serviços e os seus clientes multinacionais são factores reconhecidos do referido crescimento da procura no domínio dos serviços prestados às empresas. Os prestadores multinacionais de serviços, tal como os fabricantes que aumentaram as suas operações internacionais, encorajaram os prestadores de serviços, a cujos serviços recorrem, a apoiar as suas operações exportando os seus serviços para outros Estados-Membros ou criando estabelecimentos secundários²⁰⁶.

A especialização e a diferenciação dos serviços prestados às empresas, que poderão ser raras em certos Estados-Membros, contribuem também para a procura transfronteiras. Reconhece-se a necessidade crescente de olhar para além dos mercados nacionais para recrutar mão-de-obra especializada e competente, em particular no que diz respeito aos serviços de alta tecnologia e do conhecimento²⁰⁷.

As novas tecnologias da informação e das comunicações reforçarão ainda mais a tendência para a internacionalização dos serviços. As novas tecnologias permitem que os serviços baseados no conhecimento sejam fornecidos à distância, facilitando a importação e a exportação de serviços sem que seja necessário proceder a investimentos directos no estrangeiro.²⁰⁸

A maior mobilidade e o aumento dos rendimentos disponíveis dos consumidores, juntamente com uma maior informação, graças às tecnologias, operaram ambas um efeito multiplicador na procura transfronteiras de uma gama de serviços aos consumidores, nomeadamente nos domínios do turismo, da saúde e dos tempos livres.

O potencial resultante para os serviços transfronteiras não pode, contudo, ser integralmente explorado devido às fronteiras do mercado interno²⁰⁹, tendo em conta os custos que delas decorrem e as reacções em cadeia no conjunto da economia.

²⁰⁵ Cf. "SMEs in Europe", Observatório das PME, Comunidades Europeias, No 2 2002; "Service Internationalisation – Characteristics, Potentials and Barriers" op. cit.

²⁰⁶ Um estudo sobre os serviços técnicos sublinha que o aumento do comércio de serviços transfronteiras está estreitamente relacionado com o aparecimento de empresas multinacionais que escolhem os prestadores de serviços que ofereçam a melhor relação qualidade/preço, independentemente da nacionalidade. "Marktzugangsregelungen/Berufszugangsregelungen für Technische Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf die Internationale Wettbewerbsfähigkeit", Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, M. Fredebeul-Krein, A. Schürfeld, Outubro de 1998. Cf. igualmente "Trading Services in the Global Economy", op. cit.

²⁰⁷ Cf., por exemplo "L'emploi en Europe 2001: évolution récente et perspectives", DG Emprego e Assuntos Sociais, Comunidades Europeias, 2001.

²⁰⁸ Segundo o governo britânico, o aumento crescente da gama de serviços que podem ser prestados à distância permite identificar igualmente novos obstáculos susceptíveis de limitar as trocas e a concorrência na União Europeia. Cf. "Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe", HM Treasury, 2002.

²⁰⁹ Um exemplo da referida perda de potencial é citado num inquérito aos prestadores de serviços às empresas, realizado para a Comissão Europeia, em que a maioria das empresas inquiridas respondeu que, provavelmente, as suas vendas de serviços às empresas noutros Estados-Membros da União Europeia aumentariam se os obstáculos regulamentares fossem eliminados. "Barriers to Trade in Business Services", op. cit.

A liberalização dos mercados da electricidade e do gás dará, certamente, origem a um aumento da procura transfronteiras não só de energia mas também de serviços conexos, como sistemas de iluminação, de aquecimento, de arrefecimento e de força motriz eficaz em termos energéticos. Esses serviços estarão estreitamente ligados à distribuição material de gás e electricidade, constituindo, assim, outro exemplo da interacção complexa entre serviços. Contudo, o potencial só poderá ser plenamente explorado com a eliminação dos obstáculos à prestação de todos estes serviços.

4. Os custos das fronteiras

As fronteiras implicam custos prévios de conformidade relativos à prestação e à utilização de serviços transfronteiras. As fronteiras identificadas na parte I do presente relatório acarretam uma série de custos de conformidade. Uma empresa que procure penetrar num mercado, quer estabelecendo-se nesse mercado quer através da prestação de serviços além-fronteiras, necessitará de um aconselhamento jurídico complexo para averiguar se pode desenvolver as suas actividades no novo mercado ou se deverá alterar, e de que forma, elementos do seu modelo empresarial.

Os custos prévios de conformidade multiplicam-se ao longo de toda a cadeia económica. Os exemplos no domínio do comércio retalhista acima mencionados mostram que os custos prévios de conformidade são consideráveis, mesmo que apenas digam respeito a uma ou duas etapas da cadeia económica de uma empresa de serviços. Contudo, como os obstáculos afectam normalmente cada uma das etapas da actividade das empresas, o nível global dos custos prévios de conformidade é sensivelmente mais elevado.

Exemplos de custos prévios de conformidade²¹⁰

Uma grande empresa de comércio retalhista, detentora de uma cadeia de estabelecimentos, foi obrigada a destacar um quadro superior durante oito meses, a tempo completo (custo - 200.000 euros), para estudar os ajustamentos necessários na estratégia de vendas (5.ª etapa da cadeia económica) do grupo, de modo a respeitar a legislação de outro Estado-Membro, cujo mercado desejava penetrar.

Antes da adopção e da transposição da directiva relativa ao comércio electrónico, uma empresa de venda por correspondência que pretendia comercializar e vender produtos através de um sítio na Web recebeu uma factura de 25.000 euros de um gabinete jurídico, relativa ao aconselhamento prestado em matéria de conformidade com as diferentes regulamentações no interior da União Europeia no domínio da publicidade e, nomeadamente, das normas específicas relativas aos produtos (3.ª etapa) e à celebração de contratos (5.ª etapa da cadeia económica).

Uma instituição bancária pagou a um gabinete jurídico 19.500 euros para avaliar a forma como deveria alterar a sua publicidade (3.ª etapa da cadeia económica) sobre um serviço de investimento particular em dois outros Estados-Membros.

Uma empresa de venda de produtos cosméticos por correspondência foi obrigada a enviar um dos seus juristas durante seis meses, a tempo completo, para outro Estado-Membro, com o objectivo de avaliar de que forma o modelo de distribuição da empresa deveria ser alterado para ser conforme à regulamentação desse Estado-Membro. A empresa decidiu, por fim, não

²¹⁰ Os prestadores de serviços e os gabinetes jurídicos que os aconselham forneceram exemplos no contexto da consulta relativa à estratégia do mercado interno para os serviços.

penetrar no mercado em causa devido à alteração radical que uma tal operação acarretaria no seu modelo empresarial.

Os custos prévios de conformidade não estão relacionados com a dimensão da empresa: o estudo das exigências jurídicas e das práticas administrativas nacionais, bem como a avaliação da possibilidade de oferecer ou de utilizar um serviço exigem geralmente que a empresa, de uma só vez, faça aproximadamente o mesmo investimento em aconselhamento jurídico, quer ela seja de pequena ou grande dimensão²¹¹. Além disso, os custos prévios de conformidade são investimentos a fundo perdido que devem ser efectuados antes mesmo que uma empresa possa decidir se irá ou não penetrar no mercado de outro Estado-Membro.

Os custos prévios de conformidade são proibitivos para as pequenas empresas, apesar de as microempresas e as pequenas empresas desempenharem um papel essencial no domínio dos serviços²¹². A dimensão média das empresas no sector do comércio retalhista, na Europa, permite pensar que os custos prévios de conformidade são desproporcionados relativamente ao volume de negócios e, com toda a probabilidade, de molde a dissuadir uma empresa de dimensão média do sector do comércio retalhista, na Europa, de considerar uma estratégia de mercado interno.

Dimensão média das empresas no sector do comércio retalhista (EUR 13, 1998)²¹³

número médio de empregados: 3,2

volume de negócios médio anual: 582.207 euros

Em 1998, nos Estados-Membros que forneceram dados, cerca de 90% das empresas de comércio retalhista empregavam menos de cinco pessoas. As empresas desta dimensão representavam desde 73% do total, na Irlanda (percentagem mais baixa), e até 94%, em Itália.

Os custos de conformidade relativos à organização constituem um encargo suplementar, para além dos custos prévios de conformidade, quando uma empresa é obrigada a alterar a sua estratégia mais eficaz relativamente a cada etapa da sua cadeia económica. Existem, por um lado, custos fixos em cada etapa da cadeia económica e, por outro, custos variáveis resultantes da reacção em cadeia que se faz sentir ao longo de toda essa cadeia económica, uma vez que a empresa concebe um novo modelo empresarial para cada mercado em que penetra. Os custos de organização são muito variados e podem ser consideráveis, como o demonstram os exemplos seguintes.

Exemplos de custos de conformidade relativos à organização

Uma empresa de comércio retalhista de grande dimensão, que possuía uma cadeia de estabelecimentos, dispunha de uma equipa de arquitectos entre o seu pessoal. Contudo, para

²¹¹ Por exemplo, um estudo alemão indica que os custos externos da legislação pesam desmesuradamente sobre as PME. "Externe Kosten von Rechtsvorschriften, Möglichkeiten und Grenzen der Ökonomischen Gesetzesanalyse", Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, H. Dicke, H. Hartung, 1986. Cf. igualmente "Regulation and Small Firms", progress report from the Better Regulation Task Force, 1999.

²¹² Esta situação é comum a todos os sectores de serviços. Cf. "Major Trends and Issues", OCDE, M. Edwards, M. Croker, 2002.

²¹³ Os valores médios baseiam-se na informação relativa a treze Estados-Membros. A Alemanha e a Grécia são excluídas porque os dados correspondentes não estavam disponíveis. "Statistiques du commerce: le commerce de détail en Europe", Statistiques en bref: industries, commerce et services, Eurostat, J. Hubertus, tema 4-40, 2001.

que os projectos de estabelecimentos elaborados pela referida equipa fossem aprovados em certos Estados-Membros, a empresa foi obrigada a recorrer aos serviços de arquitectos inscritos a nível nacional, o que implicou custos suplementares consideráveis (1.ª etapa da cadeia económica).

Um negociante de vestuário explicou que, contrariamente ao que se passava no seu Estado-Membro de origem, onde os saldos podiam ser organizados em função das colecções de época²¹⁴, as regulamentações limitando o número de saldos a dois por ano exigiram uma alteração significativa nas suas operações, tendo sido necessário readaptar integralmente as campanhas de promoção (3.ª etapa da cadeia económica). Além disso, produziram-se outros efeitos sobre a organização das outras etapas da cadeia económica da empresa, nomeadamente alterações nos contratos de compras celebrados com os fornecedores - diminuição do número de colecções de época comercializadas nos Estados-Membros em questão (2.ª etapa da cadeia económica) - na gestão de *stocks* (2.ª etapa da cadeia económica) e na estratégia de preços (5.ª etapa da cadeia económica).

Um comerciante que, habitualmente, abria ao domingo no seu Estado-Membro de origem não pôde fazê-lo noutro Estado-Membro. Considerando que 60% das suas vendas eram normalmente efectuadas durante os fins-de-semana, isso teve como efeito concentrar as vendas nos sábados. Assim, foi necessário construir estabelecimentos muito maiores, com corredores mais amplos entre os expositores, reduzir o *stock* de mercadorias expostas e dispor de parques de estacionamento maiores (1.ª e 4.ª etapas da cadeia económica). Este aumento dos custos ocorreu quando se registavam níveis de vendas inferiores aos atingidos no país de origem.

5. As perdas de crescimento e em termos de resultados da economia europeia

Os custos de conformidade têm implicações no conjunto da economia. A análise dos custos de conformidade dos diversos prestadores de serviços fornece apenas uma avaliação parcial do impacto das fronteiras identificado na parte I, tendo em conta que não foram consideradas as consequências desses custos no conjunto da economia, ao longo do tempo²¹⁵. É necessário, em particular, ter devidamente em conta os factores seguintes:

Uma redução dos investimentos em matéria de investigação e desenvolvimento, de inovação e de formação, é um resultado da existência de fronteiras, tendo em conta que os recursos disponíveis diminuem devido aos custos prévios de conformidade e aos custos de conformidade da organização, num momento em que os níveis de crescimento dos rendimentos são menores. Considerando que o crescimento dos serviços depende da inovação, do reforço da especialização e da formação de pessoal especializado, a

²¹⁴ Para certas gamas de produtos, existem oito épocas anuais, o que significa que os *stocks* que sobram de cada série deverão ser liquidados no âmbito dos saldos.

²¹⁵ É importante notar que até o relatório Cecchini (já citado) adoptou uma visão "estática" da economia da União. Para citar o documento do Tesouro britânico intitulado "Realising Europe's Potential: Economic Reform in Europe", op. cit, p. 16: "O próprio Cecchini tinha consciência deste limite, ao reconhecer que a existência de factores dinâmicos sem relação com os preços decorrentes da eliminação dos entraves às trocas comerciais e das respectivas reformas que acompanham esta operação teriam, a longo prazo, consequências muito mais importantes que qualquer variação gradual «estática» para a produtividade, o emprego, o crescimento, a estabilidade económica e social da União Europeia".

competitividade e os desempenhos dos prestadores de serviços serão afectados negativamente²¹⁶.

Uma redução dos investimentos na recolha de informações, na diferenciação e na personalização dos serviços destinados aos clientes, resultará igualmente deste "desvio" de recursos dentro das empresas de serviços. Uma vez que os serviços se baseiam no conhecimento, bem como no saber-fazer e que necessitam de informações pormenorizadas para serem conformes às necessidades específicas dos seus clientes, as referidas reduções far-se-ão sentir negativamente, com mais acuidade, nos desempenhos das empresas de serviços e nos respectivos clientes.

Uma redução das economias de escala resulta do facto de os modelos empresariais vencedores não poderem ser exportados, já que diversos elementos da respectiva cadeia económica, ou mesmo todos, terão que ser alterados para serem conformes às diferentes exigências regulamentares e administrativas noutros Estados-Membros. Apesar de os serviços serem diferenciados, ou mesmo personalizados, certas tarefas a montante ou administrativas podem ser normalizadas ou beneficiar da tecnologia se se atingirem níveis de procura suficientes.

Um recurso excessivo a estratégias de fusão e de aquisição agrava os custos da expansão. Os custos de conformidade podem persuadir os prestadores de serviços a optarem antes pelo crescimento transfronteiras através da aquisição, em detrimento do investimento em terrenos inexplorados²¹⁷. O crescimento através da aquisição é geralmente considerado mais rápido mas, também, mais oneroso em termos de organização, uma vez que será necessário combinar e gerir duas empresas com dois modelos empresariais.

As estratégias defensivas anti-concorrenciais resultam igualmente da existência de fronteiras jurídicas. Tendo em conta os obstáculos colocados aos investimentos transfronteiras em terrenos inexplorados e o risco de se transformarem num alvo para as aquisições dos grandes prestadores, as empresas de serviços tendem a desenvolver-se através de aquisições ou de acordos a nível nacional para defender os respectivos mercados²¹⁸ e não com base num crescimento assente na inovação ou na diferenciação²¹⁹.

Os níveis elevados da inflação dos preços dos serviços devem-se ao referido potencial inexplorado de crescimento transfronteiras dos serviços no mercado interno e à ausência de concorrência transfronteiras. Os consumidores sofrem mais particularmente com o impacto negativo de mercados fragmentados, uma vez que lhes são recusados os benefícios

²¹⁶ O facto de, segundo todas as expectativas, serem os sectores mais abertos à concorrência internacional que irão registar a inovação mais acentuada foi reconhecido em: "Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions", op. cit, p. 5.

²¹⁷ Por exemplo, segundo o estudo sobre serviços comerciais na economia mundial citado, o crescimento internacional na Europa, provocado pelas fusões e aquisições, aumenta mais rapidamente do que o crescimento provocado por investimentos directos em terrenos inexplorados, no estrangeiro. A propósito do sector do comércio retalhista, foi declarado que: "...as aquisições tornaram-se o principal meio de crescimento para ter acesso a países cuja legislação é restritiva, em especial a França, a Itália e a Alemanha." Citação de E. Colla "Commerce 99 – Proceedings of the Seminar on Distributive Trades in Europe", Eurostat, Bruxelas, 22 –23 de Novembro de 1999.

²¹⁸ Durante o seminário sobre comércio retalhista na Europa, op. cit., afirmou-se que "a globalização das empresas incita igualmente à concentração a nível nacional. Wal-mart e Promodes-Carrefour são apenas alguns exemplos: as aquisições da Wal-Mart na Europa, em 1998-1999, originaram uma reacção de concorrência, sendo a fusão entre os dois gigantes franceses apenas o acontecimento mais impressionante."

²¹⁹ Cf. igualmente "Cross-border acquisitions and Greenfield entry", the Research Institute of Industrial Economics, P-J. Norbäck, L. Persson, Working paper No 570, 2002.

decorrentes da concorrência dos preços²²⁰. Tendo em conta a interdependência dos serviços, é evidente que a inflação de preços mencionada irá prejudicar ainda mais a competitividade das empresas que recorram a serviços. Tal ocasionará, por seu lado, um impacto negativo no crescimento e no emprego do conjunto da economia europeia.

B. Principais vítimas

1. As pequenas e médias empresas

As PME podem considerar proibitivo o custo da expansão transfronteiras. As PME são predominantes na indústria dos serviços e correspondem a uma proporção bastante mais importante do total da produção do que na indústria transformadora²²¹. Contudo, são mais gravemente afectadas pelos custos de conformidade do que as empresas de grande dimensão. Para além disso, no caso das que penetrem, apesar de tudo, em novos mercados, os custos de conformidade significativos prejudicam o êxito da sua estratégia transfronteiras ou constituem uma desvantagem clara em matéria de concorrência relativamente às empresas já implantadas.²²² E, como a escala das suas operações não justifica o recrutamento de pessoal especializado em adaptação, as suas competência e capacidade de trabalho no âmbito de regulamentações diferentes são muito limitadas²²³.

As PME estão expostas às fusões e aquisições. As médias empresas impedidas de se expandirem no estrangeiro, mas que possuam conhecimentos no terreno, experiência e potencial de inovação significativos constituirão alvos atractivos para as empresas de grande dimensão. Estas últimas poderão ser empresas recentes que procurem penetrar num mercado através de aquisições ou empresas já existentes que desejem proceder a aquisições preventivas para dissuadir os rivais de outros Estados-Membros de penetrar no seu mercado²²⁴.

As PME nos Estados-Membros mais pequenos e periféricos estão particularmente em desvantagem. Por um lado, as PME dos referidos Estados-Membros deverão desenvolver-se além-fronteiras, uma vez que a procura no seu mercado de origem é insuficiente. Por outro lado, não podem beneficiar do recurso transfronteiras a prestadores de serviços às empresas mais atractivos. Tal deve-se ao facto de os seus níveis relativamente baixos de procura potencial fazerem delas os mercados menos atractivos para estes prestadores, já que os lucros

²²⁰ "Realising Europe's Potential: Economic Reform in Europe" op. cit.

²²¹ Cf. "Innovation in Services and the Knowledge Economy; the Interface between Policy Makers and Enterprise: a Business Perspective", Irish Coalition of services industries, 2002 e "Major trends and issues", op. cit.

²²² Os efeitos dissuasores dos custos de conformidade, tratando-se de uma adaptação, não deveriam ser subestimados; do mesmo modo, a experiência da regulamentação ao nível nacional dissuade as empresas de penetrar em mercados novos. Por exemplo, um relatório recentemente realizado no Reino Unido indica que, para serem conformes às disposições nacionais, os gestores proprietários de pequenas empresas comerciais consagram três a cinco dias por mês às relações com a administração pública, tendo esse tempo aumentado 35% no decurso dos últimos quatro anos. Este aumento deve-se, em parte, à complexidade da regulamentação, associada a uma diferenciação crescente dos serviços. "Local shops: a Progress Report on Small Firms Regulation", Better Regulation Taskforce (Reino Unido), Julho de 2001.

²²³ Cf., por exemplo, "The Services Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment", op. cit.

²²⁴ Durante o seminário sobre comércio retalhista na Europa (já citado), declarou-se que "o tecido comercial destes países [França, Itália e Alemanha] sempre foi constituído por um certo número de pequenas e médias empresas familiares ou independentes, ou propriedade de cooperativas de compra ou de cadeias voluntárias. As referidas empresas são o alvo preferido das grandes cadeias que procuram comprá-las para as afastarem..."

esperados do investimento efectuado não são suficientes para cobrir os elevados custos de conformidade.

2. Os utilizadores dos serviços, em particular os consumidores

São os utilizadores dos serviços e, em particular, os consumidores que pagam, em última instância, o preço da existência de fronteiras no mercado interno, no domínio dos serviços. Os cidadãos são directamente afectados, quando são impedidos de recorrer a serviços oferecidos por prestadores de outros Estados-Membros ou quando a fragmentação regulamentar e administrativa dissuade as empresas de oferecerem os seus serviços a clientes que residam noutros Estados-Membros. Esta situação contribui também para a falta de confiança do consumidor em relação aos serviços provenientes de outros Estados-Membros. Por outro lado, são por vezes as próprias autoridades que desaconselham às empresas a venda noutros Estados-Membros²²⁵, enquanto os cidadãos são igualmente avisados pelos seus organismos representantes de que não devem correr o risco de comprar no estrangeiro. Tal como no caso das PME, esta situação afecta mais particularmente os cidadãos dos pequenos Estados-Membros. Assim, os consumidores não podem, em geral, beneficiar de uma grande variedade de serviços a preços concorrenciais e de uma melhor qualidade de vida que um mercado interno plenamente integrado lhes poderia proporcionar.

O "relatório Cardiff" da Comissão sobre o funcionamento do mercado interno²²⁶ revelou que subsistem diferenças de preços significativas no mercado interno. Mostrou que alguns preços a retalho podem ser até 40% superiores ou inferiores à média europeia e que o desvio médio dos preços se eleva a cerca de 30%. O relatório concluiu que tais divergências são o resultado de factores "económicos" e não "geográficos" e que "a reforma económica e a promoção da concorrência parecem ser as medidas mais indicadas para eliminar a dispersão residual de preços nesses mercados"²²⁷.

Os trabalhadores por conta de outrem europeus não beneficiam do potencial de criação de emprego da indústria dos serviços. Todas as empresas se deparam com estes obstáculos, uma vez que todas as empresas comunitárias utilizam serviços. Consequentemente, os custos mais elevados, a ausência de ganhos de produtividade, e um nível de emprego decrescente acentuam-se em toda a União Europeia. Este potencial perdido é tanto mais preocupante quanto os serviços são responsáveis pela maior parte do emprego na União.

²²⁵ Por exemplo, nas directrizes sobre a aplicação de uma regra relativa à jurisdição civil, uma autoridade nacional recomenda explicitamente às empresas de comércio electrónico que não vendam a consumidores noutros Estados-Membros da União Europeia, para evitarem o risco de serem processadas por ruptura de contrato em todos esses países.

²²⁶ COM (2001) 736 de 7.12.2001.

²²⁷ A mesa redonda dos serviços financeiros europeus elaborou um relatório sobre as vantagens de um mercado retalhista europeu dos serviços financeiros (The benefits of a working European retail market for financial services. F. Heinemann, M. Jopp, 2002). O relatório calculou que o potencial de economia em termos de custos poderia elevar-se a 5.000 milhões de euros e que o efeito benéfico possível poderia traduzir-se num aumento do crescimento económico de 0,5% a 0,7%. O relatório identifica as divergências das regras nacionais em termos de defesa do consumidor como obstáculos importantes que "tornam impossíveis uma estratégia de marketing pan-europeia e uma normalização dos produtos". Por outro lado, um estudo Eurobarómetro efectuado para a Comissão (FLASH BE 117 "consumer study", Janeiro de 2002) mostrou que os consumidores têm menos confiança nas aquisições feitas noutro Estado-Membro que no seu próprio país. 32% dos consumidores europeus sentem-se bem protegidos em caso de litígio com uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, contra 56% em caso de litígio com uma empresa nacional.

C. Fraca credibilidade do mercado interno dos serviços

A multiplicação das fronteiras jurídicas pode levar os cidadãos e os operadores europeus a considerar o mercado interno como um espaço de risco. Para aqueles que não foram dissuadidos de prestar serviços além-fronteiras e que não dispõem dos meios para pagar os custos gerados por estas últimas²²⁸, existem duas soluções que permitem encarar os riscos mencionados: chegar a um acordo com as autoridades ou com parceiros locais, ou desenvolver a sua actividade no âmbito da "economia negra".

1. A percepção do mercado interno como um espaço de risco

Em consequência das múltiplas dificuldades identificadas, conclui-se através dos contactos com os meios interessados que os destinatários e os prestadores de serviços consideram frequentemente que as actividades transfronteiras são bastante mais arriscadas e onerosas do que as actividades inteiramente nacionais. Por isso, as empresas preferem, muitas vezes, exercer a sua actividade num quadro nacional ou local ou, quando desejam alargar o seu espaço de actuação, parecem favorecer os investimentos directos no estrangeiro, as fusões e as aquisições, em vez da troca de serviços.

Do mesmo modo, os consumidores sentem-se menos confiantes quando se trata de efectuar transacções noutro Estado-Membro. Com efeito, o desenvolvimento dessas transacções depende também da confiança dos consumidores e, consequentemente, da sua percepção do mercado.

Esta percepção de que o mercado interno dos serviços constitui um risco mais do que uma oportunidade poderá explicar, em parte, o motivo pelo qual apenas 29% das empresas recorreram a serviços profissionais transfronteiras²²⁹ ou que os operadores estimem correr o risco de serem tratados parcialmente pelos tribunais de outro Estado-Membro, em caso de litígio.

A credibilidade do mercado interno dos serviços depende também, em grande medida, da eficácia dos recursos e das sanções contra uma autoridade nacional que não respeite a legislação relativa ao mercado interno. A este respeito, um inquérito revela um certo cepticismo da parte dos administradores de empresas: *"As empresas que tentam efectivamente resolver estes problemas recorrem geralmente às associações profissionais, às câmaras de comércio ou às suas próprias redes. O recurso aos órgãos da administração pública, quer nacionais quer europeus, não é apreciado pela maioria das empresas, qualquer que seja a sua dimensão. Contudo, trata-se de uma via de recurso utilizada mais frequentemente pelas grandes empresas do que pelas pequenas. Estes resultados confirmam que é importante tornar as vias de recurso mais acessíveis e eficazes, nomeadamente a nível nacional"*²³⁰. O Parlamento Europeu²³¹ e o Comité Económico e Social²³², no seu parecer relativo a "uma

²²⁸ Analisados supra, no capítulo III, A.

²²⁹ "Barriers to Trade in Business Services", op. cit., p. ii.

²³⁰ Inquérito anexo ao Painel de Avaliação do Mercado Interno n.º 3, 3.11.1998. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/busien.htm.

²³¹ "Uma política rigorosa de combate às infracções relativamente aos Estados-Membros que tomem medidas incompatíveis com o disposto nos artigos 43.º e 49.º do Tratado", Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão "Uma estratégia do mercado interno para os serviços", op. cit., n.º 27.

²³² O parecer especifica que "a Comissão deveria desempenhar com mais determinação e eficácia o seu papel de guardião do Tratado, acelerando, em particular, o tratamento dos procedimentos de infracção em caso de violação dos princípios da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento e examinando com atenção a questão da proporcionalidade das medidas nacionais na origem dessas restrições. Numa altura em

estratégia do mercado interno para os serviços" sublinharam, em particular, a importância de melhorar a eficácia dos processos por infracção no domínio dos serviços.

2. As estratégias de "acordo"

A ausência de segurança jurídica no exercício das liberdades e a falta de eficácia dos recursos em caso de obstáculo podem obrigar os prestadores a entabular negociações com as autoridades nacionais ou com operadores locais, com o objectivo de chegar a um "acordo". Mesmo que, em termos jurídicos, os obstáculos não se justifiquem e pudessem ser contestados junto de um tribunal ou da Comissão, a necessidade de encontrar uma solução pragmática e rápida, para não atrasar o acesso ao mercado em questão, leva a que numerosos operadores optem por este tipo de estratégia.

Os contactos com as partes interessadas confirmam a existência das práticas de acordo mencionadas, em particular, das que visam o estabelecimento de parcerias com operadores locais, com o objectivo de "adquirir uma nova nacionalidade" e, desse modo, contornar a reticência de certas autoridades relativamente à concessão de acesso ao seu mercado nacional²³³.

A estratégia mencionada possui inúmeros inconvenientes:

- perpetuação das fronteiras jurídicas, já que impede as acções jurídicas destinadas à sua eliminação e que o operador, uma vez chegando a acordo, deixa de se interessar pela supressão das fronteiras em causa visto estas constituírem um entrave à entrada de concorrentes no mercado (efeitos anticoncorrenciais);
- custos suplementares decorrentes das negociações com as autoridades locais ou da parceria com um operador local (por exemplo, custos relativos ao recurso a serviços de consultoria local, interpretação ou contrapartidas, etc.).

3. As estratégias da "economia negra"

Uma alternativa às estratégias de acordo consiste em prestar um serviço sem ter em conta considerações de legalidade, ou seja, optar por uma lógica de economia negra ou paralela. Estes termos devem ser entendidos no seu sentido lato, isto é, abrangendo não apenas as actividades ilícitas em termos de regimes fiscais mas, também, as que sejam ilegais do ponto de vista de qualquer outra exigência jurídica ou, ainda, todos os casos em que o operador não esteja seguro da legalidade das actividades que desenvolve e, intencionalmente, nada faça para afastar essa incerteza.

---No que diz respeito aos serviços transfronteiras, o recurso à estratégia da "economia negra" pode surgir não tanto como consequência de uma intenção de fraude mas antes na sequência da multiplicação das fronteiras jurídicas, que tornou particularmente complexa a avaliação da legalidade dos serviços transfronteiras. Com efeito, tal como reconhecido pelo Tribunal num

que solicitam aos países candidatos um esforço adicional para transporem o acervo comunitário, os Estados-Membros devem sentir-se obrigados a dar o exemplo", Parecer do Comité Económico e Social sobre a Comunicação da Comissão "Uma estratégia do mercado interno para os serviços", já citada, ponto 7.5.

²³³ A referida estratégia foi igualmente observada no domínio dos contratos públicos; cf. "Selling to the public sector in Europe. A practical guide for small and medium-sized companies", SPOCE, 2000, p. 17.

processo recente²³⁴, uma situação considerada por uma autoridade nacional como sendo de trabalho clandestino poderá constituir, na realidade, um exercício legítimo das liberdades do mercado interno.

O desenvolvimento de estratégias de "economia negra" traz desvantagens para todos os intervenientes:

- o destinatário e o prestador de serviços correm o risco de graves sanções e privam-se dos meios de defesa e de recurso oficiais em caso de litígio;
- o prestador deverá manter-se pouco visível, perderá oportunidades devido ao facto de nunca poder promover abertamente as suas actividades, não podendo assegurar a competitividade continuada da sua empresa. Além disso, o desenvolvimento da economia negra pode servir de alibi a certas autoridades nacionais, permitindo-lhes reforçar as suas fronteiras jurídicas, em nome da luta contra a economia negra, em vez de procederem à sua eliminação para facilitarem o exercício legal dos serviços transfronteiras;²³⁵
- as autoridades públicas são privadas de receitas fiscais, debatendo-se com a complexidade e os custos da luta contra o mercado negro decorrentes da incapacidade para distinguir inequivocamente os casos de actividades legítimas ao abrigo da legislação comunitária aplicável às fraudes intencionais.

Em consonância com a Comunicação da Comissão "Novos mercados de trabalho europeus, abertos a todos, acessíveis a todos"²³⁶, a supressão das fronteiras jurídicas, ao facilitar a avaliação e o controlo da legalidade das actividades transfronteiras, constituirá, assim, um dos instrumentos mais importantes na luta contra a economia negra.

CONCLUSÕES

Dez anos após o que se pretendeu ser a realização do mercado interno, é forçoso constatar que existe um grande desfasamento entre a visão de uma economia integrada para a União Europeia e a realidade vivida pelos cidadãos europeus e pelos prestadores de serviços. A complexidade e o rigor das fronteiras jurídicas, que substituíram as fronteiras físicas e técnicas no caso de numerosos serviços, são muito mais acentuados do que se poderia prever aquando do lançamento da nova estratégia para os serviços.

²³⁴ Acórdão Corsten já citado; este processo dizia respeito a um arquitecto alemão que confiou a uma empresa estabelecida nos Países Baixos trabalhos de lajedo no quadro de um projecto de construção na Alemanha. Uma vez que a empresa neerlandesa não estava inscrita no registo das profissões na Alemanha, o serviço competente da inspecção do trabalho alemã aplicou uma coima por infracção à legislação alemã relativa à luta contra o trabalho clandestino. Este tipo de comportamento foi posto em questão pelo Tribunal, tendo em consideração o princípio da livre prestação de serviços.

²³⁵ A este respeito, --um certo número de contributos do sector da construção sublinha a multiplicação dos controlos da inspecção do trabalho quando um estaleiro é da responsabilidade de prestadores estabelecidos noutros Estados-Membros--.

²³⁶ Comunicação da Comissão "Novos mercados de trabalho europeus, abertos a todos, acessíveis a todos", COM (2001)116 final de 28.2.2001: "O mercado interno de serviços permanece fragmentado. No entanto, representa dois terços do emprego total e é responsável pelo novo crescimento do emprego. Dado que, actualmente, com o avanço tecnológico, muitos serviços podem ser prestados à distância, esta situação está a causar distorções e poderá, indirectamente, incentivar a deslocação de empregos para fora da UE, ou o desenvolvimento de trabalho irregular no interior da União".

As perdas, em termos de competitividade, sofridas pela economia europeia no seu conjunto não devem ser subestimadas. Neste momento, é evidente que o objectivo fixado pelo Conselho Europeu de Lisboa de transformar a economia europeia na economia mais competitiva do mundo não poderá ser atingido sem que sejam introduzidas alterações fundamentais no funcionamento do mercado interno dos serviços, num futuro próximo.

A natureza e a extensão dos problemas a abordar exigem um esforço considerável e um empenhamento político claro por parte das Instituições Europeias e dos Estados-Membros, que deverão considerar a supressão das referidas fronteiras e a necessidade de evitar novas fronteiras como uma prioridade máxima, tentando garantir, simultaneamente, um elevado nível de protecção dos objectivos de interesse geral. Os países candidatos deveriam ser chamados a participar, tanto quanto possível, neste processo.

Como já foi assinalado, o presente relatório não pretende tomar posição sobre a compatibilidade com o direito comunitário das medidas nacionais que estão na origem das dificuldades enunciadas nem sobre as eventuais iniciativas a propor para garantir o bom funcionamento do mercado interno dos serviços. O relatório servirá como base de trabalho para as acções a desenvolver em 2003, durante a segunda etapa da estratégia do mercado interno para os serviços, no seguimento dos debates futuros com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e as partes interessadas. Os debates mencionados deverão incidir sobre os obstáculos à prestação e ao consumo transfronteiras de serviços, bem como sobre os obstáculos ao estabelecimento transfronteiras do prestador, que se colocam no caso de um grande número de actividades de serviços.

O estabelecimento transfronteiras continua a ser importante para os prestadores de serviços e deverá ser simplificado mediante a supressão dos encargos administrativos desnecessários e a redução da burocracia. Contudo, as PME são maioritárias no domínio dos serviços e, no seu caso, a exploração dos novos mercados pressupõe a livre prestação de serviços, mais do que o estabelecimento, em particular devido às possibilidades criadas pelas tecnologias da informação, que permitem afastar uma parte das razões que tornam necessária uma presença física permanente. Consequentemente, é importante encorajar a prestação de serviços transfronteiras e garantir que ela decorra de forma tão simples quanto no interior de um só Estado-Membro.

Para atingir os objectivos mencionados, a Comissão prevê, tal como anunciado na estratégia do mercado interno para os serviços, no quadro da segunda etapa, iniciativas de natureza legislativa cujos âmbito e conteúdo implicam análises suplementares. A este respeito, deverá ser encontrado um equilíbrio adequado entre, por um lado, a necessidade de evitar uma regulamentação demasiado pormenorizada e com um âmbito demasiado vasto ao nível comunitário e, por outro, a protecção dos objectivos de interesse geral em questão. Para tal, é necessária uma análise mais aprofundada dos domínios de harmonização suplementares, que deverá ser realizada em estreita cooperação com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e as partes envolvidas. Deverá prestar-se especial atenção aos obstáculos que afectem directamente a liberdade de os cidadãos europeus utilizarem os serviços. Neste contexto, será dada especial atenção aos aspectos relativos à procura, nomeadamente dos consumidores, num mercado interno de serviços. A este respeito, o trabalho em curso com vista a garantir

um elevado nível comum de defesa do consumidor²³⁷ servirá para reforçar as condições necessárias à confiança dos consumidores nas transacções transfronteiras.

No que diz respeito aos obstáculos não regulamentares, a Comissão tenciona propor, como anunciado na estratégia do mercado interno para os serviços, medidas de acompanhamento de natureza não legislativa. Neste quadro, a Comissão concederá prioridade às necessidades de informação e de assistência aos cidadãos e às empresas que desejem utilizar ou prestar serviços transfronteiras através da adopção de medidas concretas adequadas.

²³⁷ Cf. a consulta em curso sobre um projecto de directiva-quadro relativa às práticas comerciais; "Comunicação da Comissão - Seguimento do Livro Verde sobre a Defesa do Consumidor na União Europeia", COM (2002) 289.

ANEXO

MÉTODO SEGUIDO NA CONSULTA

Contexto

A Comissão publicou a sua comunicação relativa a uma estratégia do mercado interno para os serviços em Dezembro de 2000, tendo sido os Estados-Membros, as restantes instituições, assim como as partes interessadas desde logo convidados a apresentar os seus contributos. Tendo em conta a complexidade e a extensão do tema, a consulta prolongou-se até finais de 2001 e início de 2002, a fim de conceder às partes envolvidas o tempo suficiente para apresentar os respectivos contributos.

Objectivo da consulta

A consulta foi lançada com o objectivo de recolher, na fonte, informações sobre as dificuldades susceptíveis de prejudicar o desenvolvimento do mercado interno dos serviços na União Europeia. A existência de restrições à livre circulação de serviços e à liberdade de estabelecimento era manifesta, mas a sua natureza e extensão exactas não eram totalmente conhecidas. Por essa razão, e pela primeira vez desde a apresentação dos "Programas Gerais" para a supressão das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, em 1962²³⁸, a Comissão levou a cabo um inventário das dificuldades que ainda subsistem no mercado interno dos serviços, inventário esse que se apoiou principalmente nos contributos dos prestadores e utilizadores de serviços e em informações obtidas a partir de outras fontes, identificadas em pormenor adiante.

Quais os tipos de serviços visados?

A consulta pretendia reunir informações sobre os problemas encontrados pelos prestadores e utilizadores envolvidos em **todos os tipos de actividade económica de serviços**, ao nível comunitário, incluindo os serviços não reconhecidos em termos estatísticos ou não definidos na regulamentação. Desse modo, os fabricantes de produtos fornecem numerosos serviços (por exemplo, um fabricante de mobiliário pode prestar serviços de concepção, instalação e manutenção). Todas as formas de serviços transfronteiras foram abrangidas, assim como o estabelecimento.

A consulta abrangeu o conjunto das dificuldades com as quais os prestadores de serviços se podem confrontar ao longo de todas as diferentes etapas de uma actividade de serviços: desde o estabelecimento do prestador, à utilização de *inputs* (factores de produção) necessários à prestação do serviço, passando pela promoção e distribuição do serviço, até à respectiva venda e pós-venda. Os obstáculos podem surgir em cada uma das etapas e é evidente que um obstáculo encontrado durante uma das etapas da prestação se irá reflectir sobre toda a actividade, obrigando o prestador a alterar completamente o seu modelo empresarial.

Que dificuldades foram tidas em conta?

²³⁸ Já citados.

O ponto de partida para a identificação das fronteiras é a jurisprudência do Tribunal, que estabeleceu inequivocamente que todas as medidas que tenham como efeito proibir, perturbar ou tornar menos atraente a prestação de serviços entre Estados-Membros constitui uma restrição. Assim, as restrições não são constituídas apenas por medidas discriminatórias, isto é, restrições que recaiam sobre os prestadores de serviços provenientes de outros Estados-Membros, em função da sua nacionalidade ou do seu local de residência. As medidas não discriminatórias, isto é, que se apliquem indistintamente aos operadores estabelecidos no país onde o serviço é prestado e aos que estão estabelecidos noutros Estados-Membros podem, igualmente, constituir restrições à livre circulação.

Foram tidas em conta as dificuldades resultantes de medidas legislativas ou administrativas, isto é, que sejam imputáveis às exigências fixadas pela legislação, pelos sistemas de auto-regulamentação ou as práticas adoptadas pelo poder público (administrações ou tribunais) e por outros organismos reguladores (ordens profissionais, câmaras regionais, etc.). Poderá tratar-se, por exemplo, de normas e procedimentos relativos a autorizações, publicidade, fiscalidade e legislação relativa ao direito do trabalho, no caso do destacamento de empregados. Foram também tomadas em consideração as circunstâncias em que os prazos, os direitos a pagar e outros problemas tornaram a prestação de serviços desinteressante ou impossível. A complexidade, o peso ou a falta de transparência de algumas regulamentações ou práticas podem criar certas dificuldades. A maior parte das dificuldades tem origem em divergências demasiado consideráveis entre as regras nacionais.

O Tribunal estabeleceu igualmente que certas circunstâncias particulares poderiam justificar, sob determinadas condições, restrições à livre circulação, por exemplo para proteger a saúde pública ou os consumidores. Contudo, o objectivo da primeira etapa da estratégia era identificar, do ponto de vista das empresas e dos cidadãos, quais as dificuldades a enfrentar e não tomar partido acerca da sua eventual justificação. Por esse motivo, foram considerados também os domínios já abrangidos por propostas ou instrumentos comunitários. Além disso, foram tidas em conta as dificuldades encontradas pelos prestadores de serviços da União nos países candidatos.

De que forma decorreu a consulta?

Num primeiro momento, uma sociedade de estudos de mercado realizou, a pedido da Comissão, um estudo independente com base em 6.000 empresas de todas as dimensões, em catorze Estados-Membros²³⁹. O resultado forneceu uma perspectiva da extensão das dificuldades: mais do que uma empresa inquirida em cada três tinha experimentado directamente dificuldades de livre prestação de serviços ou de estabelecimento. Todos os sectores económicos e todas as empresas, qualquer que fosse a sua dimensão ou forma, mencionaram problemas encontrados durante todas as etapas da prestação de serviços: desde o estabelecimento e a utilização de *inputs*, passando pela promoção, distribuição e venda dos serviços, até às actividades pós-venda.

²³⁹ A Alemanha não foi incluída devido a dificuldades resultantes de regras específicas relativas aos estudos de mercado, mas os serviços da Comissão reuniram informações comparáveis através de outros meios.

Num segundo momento, foi lançada uma consulta através de diferentes mecanismos e canais, a fim de reunir o maior número de participações possível. Foram enviadas às associações europeias e nacionais várias comunicações endereçadas. Os prestadores individuais de serviços e os utilizadores foram contactados quer directamente, quer através das associações nacionais. Organizaram-se encontros bilaterais para prosseguir os debates, tendo sido asseguradas participações em conferências e seminários, com o objectivo de reforçar a sensibilização e a divulgação sobre o processo de consulta. Quando tal se revelou necessário, a Comissão preparou questionários informais pormenorizados para domínios particulares (por exemplo, para as PME). O resultado foi a recepção de respostas provenientes de 668 fontes diferentes, que forneceram um total de 698 contributos separados.

Utilização de outras fontes

Para completar os resultados da consulta aberta e do estudo, e apresentar um panorama tão completo quanto possível da realidade do mercado interno dos serviços na actualidade, foram exploradas igualmente outras fontes de informação.

A Comissão analisou, em primeiro lugar, as perguntas e petições enviadas pelo Parlamento Europeu, tendo um número significativo de entre elas sido recebido após o lançamento da estratégia. Representam uma fonte de informações importante sobre as preocupações das empresas e dos cidadãos europeus. As queixas recebidas pela Comissão e os casos de infracção registados, dos quais um grande número foi também recebido durante o período acima mencionado, revelaram-se também muito instrutivos. Estas fontes são importantes, nomeadamente para identificar os domínios em que a utilização dos serviços poderá ser difícil para os cidadãos devido às práticas dos Estados-Membros.

As informações recebidas através dos mecanismos de consulta e de resolução das dificuldades encontradas pelos operadores económicos foram objecto de uma revisão. A este respeito, podem citar-se o "Diálogo com os cidadãos e as empresas" criado pela Comissão, os centros de coordenação do mercado interno dos Estados-Membros, os pontos de contacto para os cidadãos e as empresas, etc.

Por último, a Comissão explorou os estudos económicos e as estatísticas de fontes reconhecidas, dos seus próprios serviços, dos Estados-Membros e de outras instituições.

Os contributos dos Estados-Membros

Para além do pedido de contributos lançado na Comunicação "Uma estratégia do mercado interno para os serviços", em Dezembro de 2000, a Comissão contactou os Estados-Membros em Setembro de 2001, enviando-lhes um pedido pormenorizado em que se solicitavam, nomeadamente, dados económicos e estatísticas sobre os mercados nacionais e europeus de serviços. Foi enviado um outro pedido no primeiro trimestre de 2002, relativo à organização, a nível nacional, do seguimento dado aos acórdãos do Tribunal. A maioria dos Estados-Membros já respondeu às referidas solicitações e os seus contributos também reflectem os exercícios de consulta por eles realizados a nível nacional, junto de muitas das partes interessadas.

Em Novembro de 2001, a Comissão criou um grupo de peritos dos Estados-Membros para a aconselhar sobre a estratégia. O grupo já reuniu duas vezes, estando previstas três a quatro reuniões anuais. Alguns Estados-Membros organizaram seminários sobre a estratégia, tendo os serviços da Comissão participado em alguns dos referidos seminários, que se revelaram particularmente úteis para explicar os objectivos da acção e estabelecer um diálogo com os prestadores de serviços e respectivos utilizadores, bem como para comparar e aperfeiçoar as informações já recebidas, relativas aos diferentes tipos de dificuldades.