

Bruxelas, 22.11.2018
COM(2018) 772 final

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

O mercado único num mundo em mutação

Um trunfo único que requer maior empenho político

O mercado único é uma das principais conquistas do projeto europeu, tendo permitido à Europa tornar-se um dos locais mais apetecíveis do mundo para viver e fazer negócios. Nos últimos 25 anos, o mercado único foi determinante para aumentar a prosperidade e a riqueza dos cidadãos da União Europeia. Ao proporcionar às empresas acesso a um mercado maior e mais competitivo, suprimindo os obstáculos que impedem o seu crescimento e entravam os seus esforços para inovar e crescer, fomentou a competitividade das empresas europeias. Em virtude da sua diversificação, ajudou a melhorar a resiliência da economia europeia e da União Económica e Monetária¹. Graças à sua escala, foi possível reforçar a posição e a influência da União Europeia no mundo. Os benefícios do mercado único vão muito para além dos proporcionados pela zona de comércio livre e pela união aduaneira, incluindo a livre circulação de produtos, pessoas, serviços e capitais. Estas quatro liberdades, que, conjuntamente, permitem que as trocas comerciais e as atividades económicas se processem sem atritos, são fulcrais para o mercado único. A Comissão estima que os benefícios económicos do mercado único se elevam a 8,5 % do PIB da União.

Embora os resultados obtidos sejam significativos, o mercado único requer, e requererá sempre, esforços para o conservar e desenvolver. Para poder ser uma fonte de crescimento e de oportunidades para os cidadãos e as empresas, precisa de se adaptar à evolução e aos novos desafios. Existe uma diversidade cada vez maior de pontos de vista quanto às prioridades a seguir e diferenças de perceção quanto aos seus potenciais benefícios. Embora a globalização e as novas tecnologias proporcionem enormes oportunidades, suscitam igualmente algumas questões quanto à conveniência de adotar legislação e, em caso afirmativo, quanto ao que deverá ser regulado, quando e como. A incoerência e o incumprimento das normas comuns continuam a suscitar preocupação, pelo que assegurar que estas continuam a ser as mais adequadas ao seu objetivo num ambiente em rápida mutação requer um esforço permanente.

Talvez acima de tudo, à medida que a integração se aprofunda, mais politicamente sensível se torna cada nova etapa, uma vez que começam a ser abordadas questões económicas e sociais de uma sensibilidade cada vez maior. Tem-se revelado difícil, por exemplo, fazer avançar a integração no domínio dos serviços, o que poderia dar um impulso significativo em termos de produtividade e crescimento, ou da fiscalidade, domínio em que as divergências sobre as normas aplicáveis são vistas por muitas empresas como um enorme obstáculo ao mercado único. O mesmo se aplica à dimensão social do mercado único, que implica a realização de progressos que permitam a todos os cidadãos beneficiar plenamente da integração.

Como resultado destas dificuldades, o aprofundamento da integração exige hoje mais coragem política e determinação do que há 25 anos, sendo necessário envidar mais esforços para preencher o fosso existente entre a retórica e os resultados no terreno. Deparamo-nos muitas vezes com situações em que o consenso que parece existir ao mais alto nível quanto ao aprofundamento do mercado único não é acompanhado da vontade política necessária para adotar as medidas concretas propostas pela Comissão, que poderiam fazer a diferença, ou até para transpor e aplicar as medidas já acordadas. Mesmo quando defendem uma maior integração do mercado ou uma maior harmonização, os Estados-Membros, muitas vezes, promovem apenas as suas abordagens internas como base para as normas europeias, o que pode causar tensões políticas. Esta situação, por seu turno, gera repetidos apelos à Comissão para que avance com novas ideias, embora nem sempre esteja garantida a vontade de as concretizar. Precisamos, por conseguinte, de manter um debate franco sobre estas questões e de assegurar maior empenho dos nossos dirigentes em todas as dimensões do mercado único.

¹ Discurso de Mario Draghi, União Económica e Monetária: o passado e o presente, Berlim, 19 de setembro de 2018, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

Com a Estratégia para o Mercado Único, a União dos Mercados de Capitais e a Estratégia para o Mercado Único Digital, a Comissão apresentou, ao longo dos últimos quatro anos, um conjunto de medidas ambicioso e equilibrado destinado a aprofundar o mercado único e a torná-lo mais equitativo. Estas propostas formam, no seu conjunto, o enquadramento jurídico de um mercado único orientado para o futuro. Embora já tenham sido adotadas várias delas, o Parlamento Europeu e o Conselho ainda têm de chegar a acordo quanto a 44 das 67 propostas apresentadas no âmbito das referidas estratégias (ver anexo I). A Comissão apresentou igualmente uma série de propostas importantes e prospetivas na área da economia circular, da energia, dos transportes e das políticas climáticas, que visam aprofundar o mercado único e promover o desenvolvimento sustentável. A fim de manter a equidade no mercado único, a Comissão propôs ainda que fossem adotadas algumas salvaguardas nos domínios do emprego, da fiscalidade e do direito das sociedades.

Em março de 2018, o Conselho Europeu convidou a Comissão a fazer o ponto da situação do mercado único no que se refere à transposição, aplicação e fiscalização do cumprimento da legislação em vigor, que é essencial para o funcionamento do mercado único, assim como aos restantes obstáculos e oportunidades para se assegurar um mercado único plenamente funcional. A presente comunicação constitui uma primeira resposta a esse pedido do Conselho Europeu, sendo adotada conjuntamente com a Análise Anual do Crescimento e com uma comunicação que faz o ponto da situação quanto ao Plano de Investimento². Descreve a situação existente, recordando as suas vantagens para os cidadãos, os consumidores e as empresas. Sublinha a necessidade urgente de chegar a acordo quanto às propostas apresentadas antes do final do presente ciclo legislativo. Salienta a necessidade de uma melhor transposição, aplicação e fiscalização do cumprimento das normas do mercado único. Avalia, por último, os principais obstáculos a superar para que o mercado único possa continuar a funcionar eficazmente, permitindo à União tirar partido das oportunidades proporcionadas por um mercado único bem adaptado à evolução futura e que, em última análise, contribuirão para assegurar o crescimento e a prosperidade dos seus cidadãos e empresas, assim como para influenciar a agenda global.

1. Capacitar e proteger

O mercado único é um poderoso motor da competitividade da União e da prosperidade dos seus cidadãos. Desempenha uma função societal importante, criando um espaço de vida em comum, assente em regras comuns para mais de 512 milhões de europeus. Segundo o Eurobarómetro da primavera de 2018, 82 % dos cidadãos da União Europeia prezam a liberdade de poder viver, trabalhar, estudar ou fazer negócios noutros Estados-Membros. É o nível de apoio mais elevado jamais recolhido por uma política da União³. Além disso, a dimensão externa do mercado único também tem criado benefícios económicos e sociais, proporcionando à União um importantíssimo efeito de alavanca nas negociações comerciais internacionais e representando uma mais-valia que atrai investimentos e talentos estrangeiros. Estes aspetos revestem-se de uma importância ainda maior atendendo a que os nossos concorrentes a nível mundial são economias de dimensão continental.

² Respetivamente, COM(2018) 770 e COM(2018) 771.

³ Eurobarómetro Standard n.º 89, primavera de 2018.

1.1 Mais oportunidades e vantagens para os cidadãos

1.1.1 Maior escolha, preços mais baixos e melhor proteção dos consumidores

A eliminação dos obstáculos à livre circulação de produtos e serviços, incluindo os dados, trouxe benefícios económicos consideráveis aos consumidores e às empresas. Os consumidores beneficiam de maior escolha e de produtos e serviços de alta qualidade a preços mais baixos. A concorrência não falseada incentiva as empresas a inovarem e melhorarem os respetivos produtos e serviços⁴. Um bom exemplo destes benefícios diretos são a redução de 35 % dos preços das telecomunicações durante a última década⁵, a abolição das tarifas de *roaming* e a redução dos custos do transporte aéreo.

O mercado único permite aos cidadãos efetuar pagamentos no conjunto da área do euro de uma forma muito mais barata e muito mais rápida. A adoção do euro, a criação do espaço único de pagamentos em euros (SEPA) e a entrada em vigor de legislação da União⁶ harmonizaram as comissões cobradas pelos pagamentos transfronteiras efetuados em euros com as operações nacionais efetuadas dentro da área do euro, tornando esses pagamentos, em média, 85 % mais baratos. Permitiu igualmente aos cidadãos que trabalham ou estudam noutro Estado-Membro utilizarem uma conta no seu país de origem para receber o salário ou pagar faturas no país de residência.

Para o mercado interno poder funcionar eficazmente, os consumidores têm de ter confiança nos produtos que querem comprar, quer se trate de bens ou serviços, quer sejam adquiridos pela Internet ou não, quer sejam adquiridos localmente ou provenientes de outros Estados-Membros. Essa confiança só pode ser garantida mediante a definição de um conjunto único de normas da União em matéria de defesa do consumidor. Essas normas já preveem regras comuns de proteção em diferentes domínios, nomeadamente a segurança dos produtos e dos alimentos, o ambiente, os direitos dos passageiros, a privacidade e a proteção de dados ou o bem-estar animal.

As normas harmonizadas da União em matéria de informação alimentar aumentam a proteção dos consumidores e proporcionam segurança jurídica às empresas do setor alimentar, permitindo assim reforçar a circulação e a disponibilidade de alimentos no mercado único. Mais concretamente, com base nessa legislação, os alimentos pré-embalados e as refeições servidas nos restaurantes devem indicar claramente a presença de alérgenos e fornecer informações nutricionais claras. Este aspeto protege a saúde dos consumidores, permitindo-lhes fazer escolhas informadas.

1.1.2 Liberdade de circulação dentro da União

Cerca de 17 milhões de cidadãos da União residem ou trabalham noutro Estado-Membro, 9,5 milhões dos quais são economicamente ativos. Cerca de 2 milhões de cidadãos cruzam a fronteira todos os dias para poder trabalhar ou estudar noutro país da União⁷. A mobilidade das pessoas no interior da União⁸ aumentou significativamente na última década (ver gráfico infra). Por outro lado, desde o início do programa Erasmus, mais de 9 milhões de cidadãos

⁴ SWD(2018) 198.

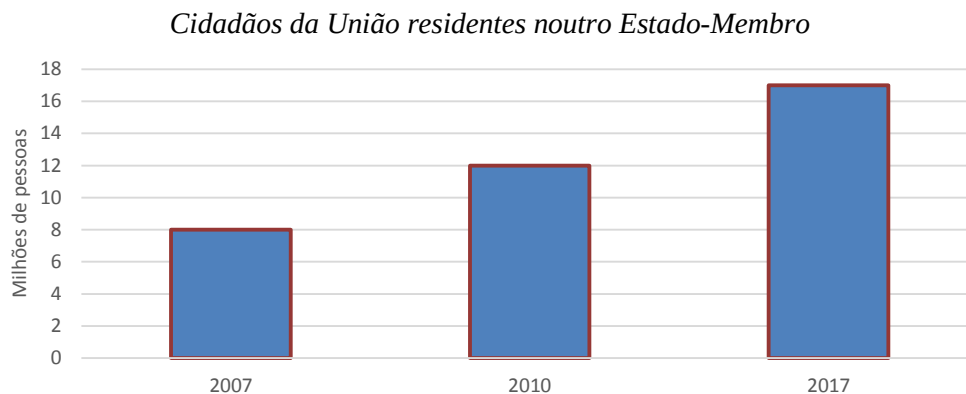
⁵ Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES) de 2018, SWD(2018) 198; período de referência: 2006-2015.

⁶ Regulamento (CE) n.º 924/2009.

⁷ COM(2017) 534.

⁸ A mobilidade das pessoas no interior da União refere-se ao número total de cidadãos da União Europeia, de todas as idades, que vivem noutro Estado-Membro, ou seja, inclui reformados, estudantes e trabalhadores.

europeus puderam passar uma temporada noutro país, a fim de estudar ou receber formação⁹. Embora os progressos nestes domínios sejam impressionantes, os números continuam a ser muito baixos para um continente que conta com mais de 512 milhões de habitantes. Estes progressos devem ser avaliados no contexto de determinados fatores, como a língua e as diferenças dos sistemas de segurança social, que são difíceis de ultrapassar e fazem com que a mobilidade laboral seja mais baixa na União do que noutros mercados integrados.



Fonte: Eurostat – cálculos próprios

Ao eliminar os obstáculos discriminatórios, injustificados ou desproporcionados à mobilidade profissional, instituindo o princípio da igualdade de tratamento entre os trabalhadores nacionais e os dos outros países da União, o mercado único cria novas oportunidades de emprego para os cidadãos da União que pretendam trabalhar noutro Estado-Membro. Os setores económicos que sofrem de escassez de mão de obra também beneficiam da maior mobilidade profissional. Durante a crise económica e financeira, esta abordagem ajudou os trabalhadores europeus a encontrarem trabalho nos países da União menos afetados.

Um cidadão da União trabalhou durante quatro anos na Alemanha e durante 32 anos em Portugal. Para poder beneficiar de uma pensão na Alemanha, o cidadão deve ter trabalhado durante um mínimo de cinco anos, pelo que o trabalhador em causa não teria direito a qualquer pensão neste país. Por força das normas em vigor na União em matéria de coordenação da segurança social, a autoridade alemã responsável pelas pensões terá de ter em consideração os anos que este cidadão trabalhou em Portugal, pagando-lhe a parte da pensão de reforma correspondente aos quatro anos em que trabalhou na Alemanha.

No entanto, importa reconhecer que o impacto positivo do mercado único não tem sido uniformemente distribuído e que nem todos os cidadãos têm beneficiado das liberdades que este confere. Existe uma necessidade evidente de dar resposta às preocupações dos cidadãos das regiões em que o desemprego é mais elevado ou que enfrentam alterações estruturais. O aumento da mobilidade laboral ou da integração do mercado pode gerar problemas quanto à segurança dos rendimentos ou postos de trabalho. Com esse objetivo em mente, a União adotou medidas para tornar a mão de obra mais resiliente às mudanças no mercado laboral, nomeadamente mediante a requalificação e a reconversão, tendo estabelecido normas rigorosas para o mercado laboral. A recente revisão da legislação relativa aos trabalhadores destacados, por exemplo, proporciona uma proteção reforçada, nomeadamente estabelecendo o princípio da igualdade de remuneração por trabalho de igual valor prestado no mesmo local.

⁹ Este valor inclui 4,4 milhões de estudantes do ensino superior, 1,4 milhões de intercâmbios de jovens, 1,3 milhões de formandos e 1,8 milhões de funcionários, 100 mil voluntários e 100 mil participantes no programa «Erasmus Mundus».

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais¹⁰ reflete um entendimento comum das normas sociais europeias, define uma agenda para reconhecer direitos novos e mais eficazes aos cidadãos e trabalhadores, abordando os novos desafios sociais e demográficos, assim como a evolução do mundo laboral. A política de coesão da UE também desempenha um papel importante, ao ajudar os cidadãos e territórios a fazer face à distribuição desigual dos benefícios do mercado único.

Em junho de 2016, a Comissão adotou uma Nova Agenda de Competências para a Europa, a fim de garantir que as pessoas de toda a União têm direito a formação, a competências e a apoio em mercados laborais que estão em permanente mutação. Neste contexto, a Comissão decidiu lançar um plano de ação para a cooperação setorial em matéria de competências a curto e médio prazo, a fim de satisfazer as necessidades dos diferentes setores da economia.

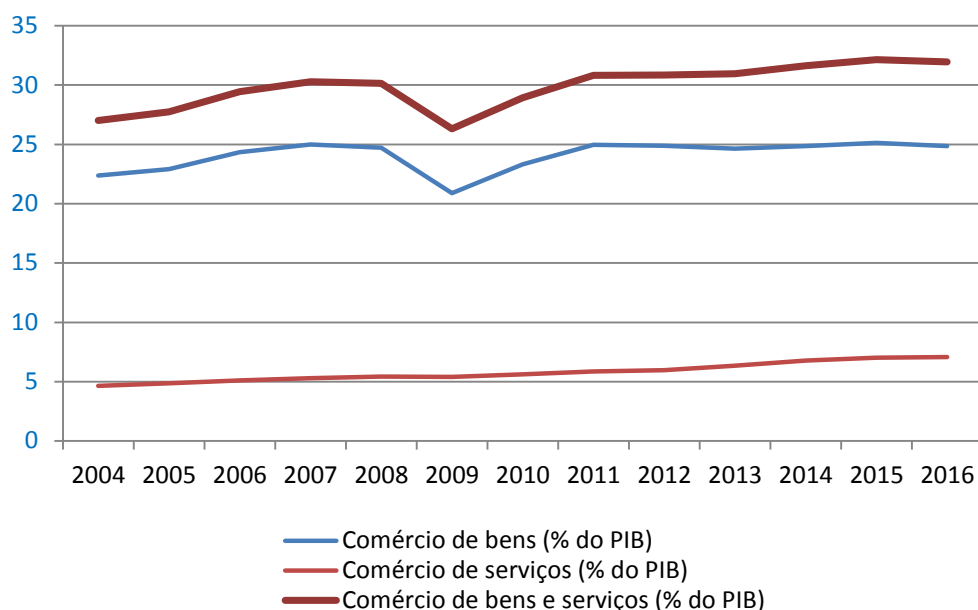
1.2 Vantagens para as empresas

Graças à harmonização das legislações nacionais, à adoção de normas comuns a todos os Estados-Membros, em vez de 28 conjuntos normativos diferentes, e ao princípio do reconhecimento mútuo, o mercado único proporciona hoje acesso a um mercado com mais de 512 milhões de consumidores, onde podem ser testadas novas ideias e lançados novos produtos. As normas da União em matéria de adjudicação de contratos públicos permitem uma abordagem mais estratégica da despesa pública e asseguram que os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional podem escolher as melhores ofertas com base numa gama mais vasta de critérios e não apenas no preço mais baixo¹¹. A diversificação, a escala, a experimentação e a inovação possibilitadas pelo mercado único constituem forças motrizes da produtividade, sendo determinantes para as empresas europeias se manterem competitivas num mundo globalizado. O mercado único de produtos, em particular, tem tido grande êxito. Já foram eliminados os obstáculos normativos em relação a mais de 80 % dos produtos industriais mediante a adoção de normas comuns e, quando estas não existem, através do princípio do reconhecimento mútuo. Foi igualmente aprofundada a integração do mercado único. No que se refere à economia da União, o comércio intra-União de bens e serviços passou de 27 % do PIB da União em 2004 para 33 % em 2017, embora o comércio de serviços continue a ser mais limitado e se situe muito abaixo do seu potencial.

¹⁰ COM(2017) 250.

¹¹ Os contratos públicos representam uma parte substancial do investimento público na economia da União: 2 biliões de EUR anuais, ou seja, 14 % do PIB da União. COM(2017) 572.

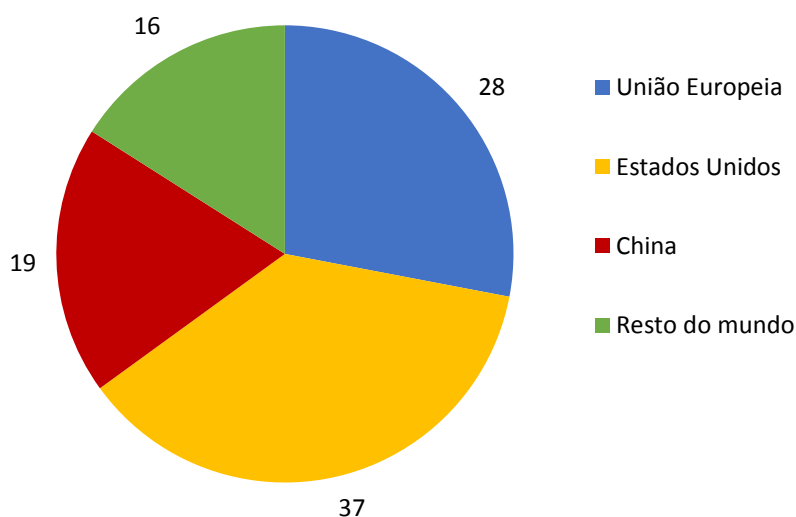
Comércio intra-União de bens e serviços (relativamente ao PIB da União)



Fonte: Eurostat

Para as pequenas ou grandes empresas, o mercado único cria a possibilidade de atrair investimentos para desenvolverem a sua atividade fora do país de origem e alcançarem uma escala que lhes permita expandir-se na União e no resto do mundo. Por ter um dos mercados de maior dimensão do mundo, a União ajuda as empresas europeias a serem mais competitivas a nível global.

Número de empresas europeias entre os 100 maiores do mundo em 2017



Fonte: Fortune, gráfico do Centro Europeu de Estratégia Política

1.2.1 Vantagens da integração do setor financeiro

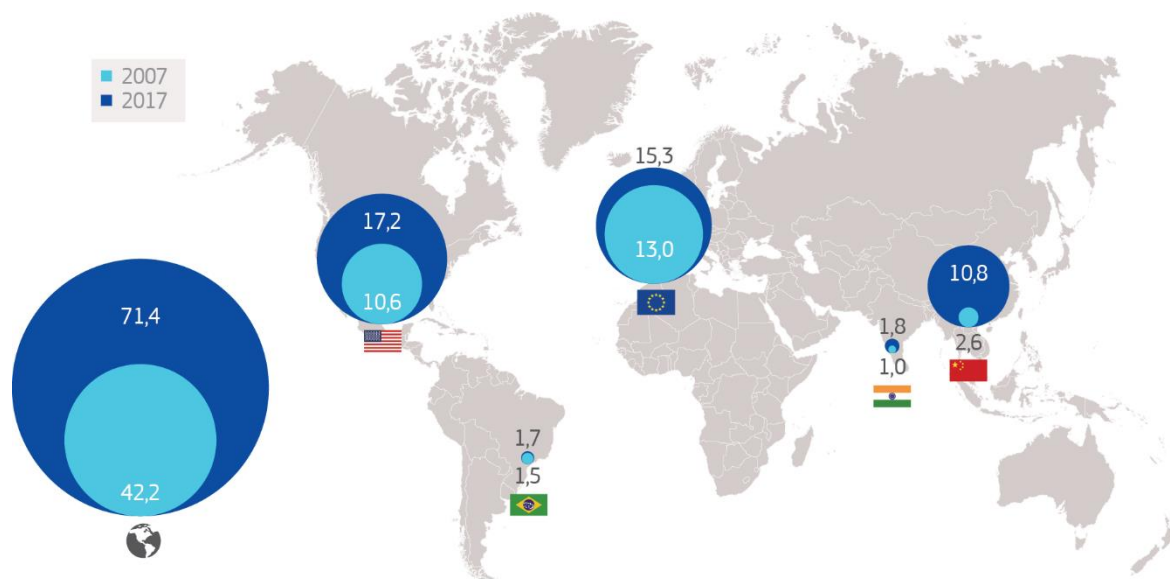
Apesar da crise financeira, a integração dos mercados de capitais na Europa tem aumentado ao longo dos últimos 25 anos. Desde 1992, a dimensão dos mercados de capitais cresceu consideravelmente, mais do que duplicando a dimensão da economia da União em 2015. Cada

vez mais prestadores de serviços financeiros podem oferecer os seus serviços em toda a União graças a um passaporte único¹². Este facto estimula a concorrência e proporciona novas oportunidades às empresas que necessitam de se financiar nos mercados de capitais. Podem agora financiar a maior parte das suas atividades em todo o mercado único, estando menos dependentes de financiamento bancário. O reforço da supervisão a nível da União gerou níveis mais elevados de proteção dos consumidores e investidores. A integração dos mercados de capitais promove também a inovação europeia, essencial para tornar as empresas mais eficientes e produtivas.

1.2.2 Criar um sistema de comércio multilateral aberto e assente em normas comuns, proporcionando acesso às cadeias de valor internacionais

O mercado único permite à União falar a uma só voz nas negociações comerciais internacionais. Com mais de 512 milhões de consumidores e um PIB global de 15,3 biliões de EUR¹³, o mercado único é um dos maiores mercados do mundo. É atrativo para os nossos parceiros comerciais, podendo ser utilizado como alavanca para abrir mercados no estrangeiro de forma mutuamente benéfica. Este facto foi confirmado recentemente com a assinatura dos acordos de comércio livre com o Japão e Singapura, com a proposta da Comissão para a assinatura do acordo com o Vietname, com a conclusão das negociações com o México, assim como com as negociações em curso com o Mercosul¹⁴, o Chile, a Austrália e a Nova Zelândia. A ambiciosa agenda comercial da União ajuda a garantir a concorrência leal e condições equitativas para as empresas europeias nos mercados dos países terceiros.

A economia europeia numa perspetiva global (PIB, em biliões de euros - preços correntes, 2007-2017)



Fonte: Banco Mundial e Banco Central Europeu, gráfico do Centro Europeu de Estratégia Política

Além disso, a dimensão do mercado único permite igualmente à União influenciar a configuração do sistema de comércio, assente em normas, aberto e multilateral. As empresas

¹² Existem atualmente na União 13 484 instituições financeiras que utilizam 359 953 passaportes para prestar serviços financeiros.

¹³ Dados relativos a 2017.

¹⁴ Mercado Comum do Sul, constituído por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

dos países terceiros devem cumprir a legislação da União para poderem ter acesso ao mercado único, incluindo nos domínios da saúde, ambiente, segurança dos produtos e alimentos e defesa do consumidor. As normas europeias harmonizadas tornaram-se, muitas vezes, o modelo seguido pelas normas mundiais e a nossa política comercial tem vindo a promovê-las nos acordos de comércio livre. Respeitando plenamente a legislação da União em matéria de proteção e privacidade dos dados, a União propôs, no âmbito das negociações comerciais de investimento com países terceiros, disposições transversais para os fluxos de dados transnacionais e a proteção dos dados pessoais.

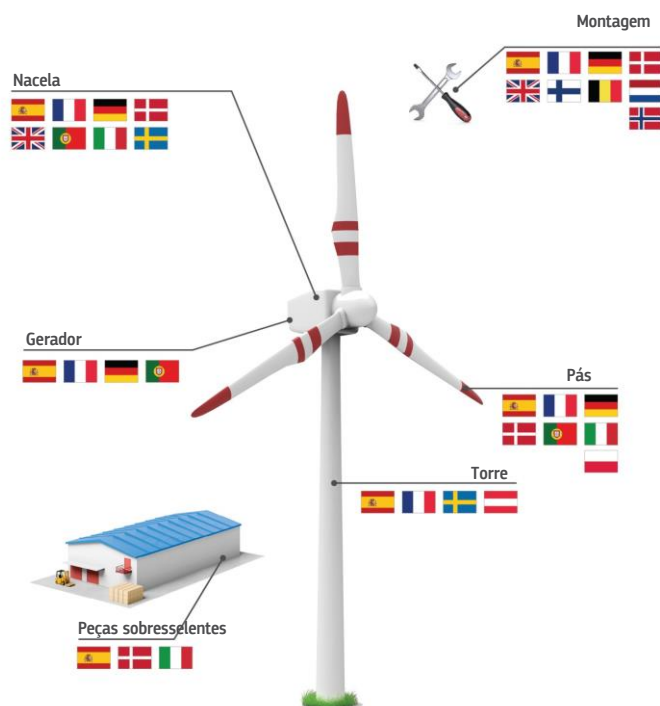
O novo enquadramento proposto para a análise dos investimentos diretos estrangeiros ajudará a proteger os interesses estratégicos da União em resultado de maior transparência e escrutínio. Tudo isto traz benefícios consideráveis e proporciona novas oportunidades às empresas. Deste modo, o mercado único contribui para que a União possa alcançar os seus objetivos no que respeita à paz, aos seus valores fundamentais e ao bem-estar da sua população. A legislação relativa ao mercado único, assim como a ambiciosa agenda comercial da União, refletem e promovem esses valores.

A produção internacional é crescentemente organizada em cadeias de valor globais, cujo processo de inovação e produção abrange vários países. Graças ao mercado único, as empresas da União têm acesso a fatores de produção mais diversificados, de maior qualidade e mais baratos, tornando-se, desse modo, mais competitivas à escala mundial. O mercado único facilita a integração das empresas nas cadeias de valor europeias, o que contribui para que a atividade económica permaneça dentro da União. Por exemplo, a percentagem de fatores de produção provenientes de outros Estados-Membros tem vindo a aumentar, sendo atualmente superior a 14 %¹⁵. Segundo a mesma lógica, quaisquer obstáculos suscetíveis de (re)aparecer no mercado único acabarão por prejudicar a competitividade das empresas da União. O mercado único é crucial para as pequenas e médias empresas, proporcionando maiores oportunidades comerciais àquelas que ainda não exportam¹⁶.

¹⁵ Os valores são significativamente mais elevados para a indústria automóvel (32 %) e a indústria química (31 %), registando ambas um aumento em relação aos 23 % registados em 2000.

¹⁶ Ver, nomeadamente o estudo financiado pela autoridade dinamarquesa para as empresas «25 years of the European Single Market» <http://www.hbseconomics.dk/wp-content/uploads/2018/09/25-years-of-the-Single-Market.pdf>.

*Cadeia de valor dos fabricantes europeus de turbinas eólicas
Localização das principais instalações de produção*



Fonte: dados do Centro Comum de Investigação

A Aliança Europeia para as Baterias representa um bom exemplo de uma cadeia de valor estratégica na Europa, possibilitada pela existência do mercado único. Embora as baterias representem uma importante percentagem do valor acrescentado dos automóveis do futuro, a União não tem atualmente condições para produzi-las em massa, estando dependente das importações de países terceiros. Esta situação pode gerar problemas quanto à segurança do abastecimento e agrava os custos, devido ao transporte, à ocorrência de atrasos ou à menor eficácia do controlo de qualidade. Um ano após a criação da Aliança, já surgiram consórcios baseados na União, estão a ser construídas as primeiras instalações de produção e foram anunciados novos projetos para afirmar a União como um protagonista decisivo neste domínio estratégico.

2. O desafio de produzir resultados concretos

As vantagens do mercado único só poderão beneficiar os cidadãos e as empresas se as suas normas forem corretamente aplicadas. Quer se trate dos produtos alimentares, de produtos de seguros ou de exigências em matéria de saúde e segurança, o incumprimento do direito da União num Estado-Membro pode ter profundas consequências nos outros Estados-Membros. O incumprimento da legislação pode minar a confiança dos consumidores no mercado único. Além disso, impede o estabelecimento de condições equitativas para as empresas. A correta transposição, aplicação e fiscalização do cumprimento das normas do mercado único é, por conseguinte, uma condição prévia para se concretizar o desejado aprofundamento.

2.1 Transposição e aplicação das normas do mercado único

Os Estados-Membros são responsáveis pela transposição das diferentes diretivas para o

respetivo direito nacional. Nos últimos 20 anos, registaram-se bons progressos na transposição das diretivas relativas ao mercado único, como o demonstra a grande redução do défice médio de transposição (que passou de 6,3 % em 1997 para 0,9 % em 2017). No entanto, a correta aplicação de toda a legislação adotada nos últimos anos para fazer avançar o mercado único constituirá um importante desafio comum no futuro imediato, exigindo o empenho determinado dos Estados-Membros¹⁷. Os sinais mais recentes nem sempre são encorajadores. A título de exemplo, em junho de 2018, o défice de transposição das 16 diretivas com datas de transposição entre dezembro de 2017 e maio de 2018 era de 25 %. No caso das três diretivas relativas aos contratos públicos que deveriam ter sido transpostas até abril de 2016, a Comissão teve de lançar 58 procedimentos de infração contra 21 Estados-Membros, por não terem comunicado qualquer medida de transposição, três dos quais ainda se encontram em curso.

Nos casos de harmonização mínima das normas nacionais à escala da União, os Estados-Membros podem, se assim o desejarem, ir mais longe do que o exigido pelas normas da União, mas tal não pode originar situações de «sobre-regulação», em que as medidas nacionais deem origem a encargos desproporcionados para os cidadãos e as empresas¹⁸. A integração, quando necessário, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados nas ordens jurídicas nacionais fornece um bom exemplo desse risco, tendo um só Estado-Membro adotado 600 páginas de legislação adicional. Em 2016, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia comprometeram-se, no âmbito do Acordo Interinstitucional para Legislar Melhor¹⁹, a publicar o texto das medidas nacionais de transposição e a clarificar quais as disposições que decorrem de diretivas da União e quais as que vão mais além. Esta transparência pode contribuir para garantir, por si só, que os eventuais requisitos adicionais sejam proporcionados e claramente justificados. A Comissão disponibilizou aos Estados-Membros um instrumento para estes comunicarem a forma como as diretivas da União são transpostas, embora, até à data, este só tenha sido utilizado por dois Estados-Membros em relação a três diretivas.

As autoridades dos Estados-Membros são também responsáveis por aplicar as normas do mercado único. Nos últimos anos, a aplicação incorreta dessas normas teve consequências graves em vários casos, tendo sido necessário, por conseguinte, reforçar a supervisão a nível da União.

O escândalo Dieselgate revelou as carências existentes no cumprimento das normas da União quanto aos processos de homologação de automóveis pelos organismos competentes dos Estados-Membros, o que veio evidenciar que a Comissão não dispunha dos instrumentos jurídicos necessários para responder a essa situação. O novo quadro de homologação dos automóveis, adotado em maio de 2018, tornará a aplicação das normas mais eficaz, tendo reforçado consideravelmente a supervisão da União.

Para ser eficaz, a legislação do mercado único implica, muitas vezes, a supervisão de autoridades nacionais independentes que disponham dos efetivos e equipamentos necessários. É o que sucede, nomeadamente, em domínios como a concorrência, fiscalização do mercado,

¹⁷ Resolução do Parlamento Europeu de 26 de maio de 2016 sobre a Estratégia para o Mercado Único, 2015/2354(INI). Resolução do Parlamento Europeu de 19 de janeiro de 2016 sobre Um Ato para o Mercado Único Digital, 2015/2147 (INI).

¹⁸ Ver também, a nível dos Estados-Membros, a iniciativa francesa para identificar e eliminar vários casos de «sobre-regulação» ligada à transposição de diretivas da União, <https://ue.delegfrance.org/suppression-de-sur-transpositions>.

¹⁹ JO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

proteção de dados, energia, transportes, telecomunicações ou serviços financeiros. Estes organismos são uma garantia suplementar da correta aplicação das normas do mercado único. A Comissão continuará a dedicar-lhes especial atenção, a fim de assegurar que funcionam bem e dispõem dos recursos necessários. Mais concretamente, no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão irá aumentar o apoio ao reforço das capacidades administrativas, nomeadamente através dos programas de apoio à reforma e ao mercado único.

A proteção dos consumidores contra práticas fraudulentas por parte de empresas sem escrúpulos é um desafio que exige maior cooperação transnacional entre as administrações nacionais. O caso da presença de fipronil em ovos, em 2017, veio demonstrar que existe margem para aprofundar a cooperação e prevenir a fraude alimentar. É igualmente necessário aprofundar a cooperação transnacional para ajudar os cidadãos e as empresas a exercerem as suas liberdades relacionadas com o mercado único e resolver eventuais conflitos entre autoridades públicas. A Comissão tomou medidas decisivas neste domínio, com a proposta de criação da Autoridade Europeia do Trabalho²⁰. O objetivo é melhorar a livre circulação dos trabalhadores, nomeadamente com a cooperação transnacional entre as autoridades nacionais e a mediação dos conflitos transnacionais.

Tal como evidenciado pelo Painel da Justiça²¹, a Comissão recorda que a independência, a qualidade e a eficiência do sistema judicial e o respeito pelo Estado de direito a nível nacional são fundamentais para manter a confiança no mercado único. A melhoria dos sistemas judiciais nacionais constitui, por conseguinte, uma prioridade da Comissão, quer seja através do Semestre Europeu — o ciclo anual da UE de coordenação das políticas económicas — quer seja através do apoio à formação e à atividade dos juízes, nomeadamente pela Rede Judiciária Europeia. A Comissão propôs igualmente um reforço da capacidade dos cidadãos para fazerem valer os seus direitos. Com o pacote «Novo Acordo para os Consumidores»²², as entidades qualificadas poderão dar início a ações judiciais em nome dos consumidores. Caso seja adotada, esta iniciativa tornará mais barato e eficaz fazer cessar e reparar violações que causem danos a um grande número de consumidores da União. Nos domínios em que seja difícil provar que se verificou uma violação do direito da União e que possam causar graves prejuízos ao interesse público, os denunciadores podem desempenhar um papel crucial, como ficou patente em vários dos escândalos recentemente ocorridos. A proposta da Comissão neste domínio visa assegurar que os denunciadores se sentem seguros ao denunciarem a ocorrência de tais violações da legislação europeia²³.

2.2 Aplicação coerciva pela União

Enquanto guardião dos Tratados, a Comissão deve assegurar que os Estados-Membros cumprem as normas da União, nomeadamente intentando procedimentos de infração, em consonância com a abordagem estratégica definida na comunicação «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação»²⁴, e controlando os auxílios estatais concedidos. A União criou igualmente mecanismos reforçados de supervisão, nomeadamente as autoridades europeias de supervisão no domínio dos serviços financeiros. Dado que as ameaças à estabilidade financeira e a proteção dos investidores não conhecem fronteiras, a

²⁰ COM(2018) 131.

²¹ COM(2018) 364.

²² COM(2018) 183.

²³ COM(2018) 218.

²⁴ C(2016) 8600.

Comissão apresentou propostas²⁵ para assegurar o reforço e a integração da supervisão financeira por parte dessas autoridades, incluindo no domínio do branqueamento de capitais. Em conformidade com o seu objetivo declarado de ser «maior e mais ambiciosa nas grandes questões, e mais pequena e mais modesta nas coisas de menor importância», a Comissão decidiu igualmente centrar o controlo dos auxílios estatais e das infrações nas medidas que têm maior impacto no mercado único, por exemplo, os auxílios estatais concedidos no domínio da fiscalidade das empresas²⁶.

As empresas também podem dificultar o funcionamento do mercado único, criando obstáculos ao comércio, ao investimento ou ao empreendedorismo. Quando participam em acordos ilegais para evitar a concorrência ou quando algum operador dominante impede um concorrente de entrar no mercado, os preços aumentam e os consumidores têm menos escolha ao seu dispor. As empresas vítimas de tais práticas são igualmente prejudicadas. Nestes casos, a Comissão continuará a intervir para proteger os consumidores no mercado único e complementar a ação das autoridades nacionais da concorrência que estejam menos bem equipadas para lidar com processos transnacionais de grande dimensão. Importa igualmente evitar criar novos obstáculos às partes do mercado único que funcionam bem.

A fim de identificar os obstáculos criados pelas empresas ao mercado interno, a Comissão realizou um inquérito setorial de grande escala sobre o comércio eletrónico. Em consequência, a Comissão privilegia o controlo da aplicação da legislação da concorrência relativa às restrições contratuais que dificultam o comércio eletrónico transfronteiras. Em julho de 2018, a Comissão aplicou coimas a quatro empresas por restringirem a possibilidade de os seus retalhistas determinarem de forma independente os preços de revenda dos produtos eletrónicos e limitarem os países em que estes poderiam vender em linha.

3. Tirar pleno partido do potencial do mercado único

A fim de avançar para um tipo de crescimento económico mais sustentável, a União deve melhorar com urgência as condições para aumentar a produtividade. Tal como referido na Análise Anual do Crescimento da Comissão, juntamente com a inovação e a divulgação de novas tecnologias, a existência de mercados que funcionam eficazmente é fundamental para aumentar a produtividade. O mercado único é também um dos alicerces da União Económica e Monetária, sendo a integração do mercado único fundamental para aumentar a sua resiliência. O euro promove o comércio transfronteiras e, simultaneamente, torna mais fácil beneficiar das economias de escala.

Em muitos domínios, o pleno potencial do mercado único enquanto ferramenta para gerar crescimento, emprego e competitividade internacional ainda está por explorar. É o caso, por exemplo, da digitalização e da emergência de novas tecnologias, em que o principal desafio é determinar o que deve eventualmente ser regulado, quando e como, assim como da economia circular, em que o objetivo é criar um quadro normativo que garanta maior sustentabilidade das atividades económicas com criação de emprego e aumento da inovação e do crescimento. Em ambos os casos, importa assegurar uma abordagem europeia para tratar estas questões, de modo a evitar a eventual fragmentação do mercado único resultante da proliferação de abordagens nacionais. Existe igualmente potencial significativo no que respeita aos serviços, produtos, fiscalidade e indústrias de rede, onde o investimento nas últimas etapas da

²⁵ COM(2017) 536 e COM(2018) 645.

²⁶ 2017/C 18/02.

integração económica exige hoje mais capital político do que anteriormente. O impacto externo da maior integração do mercado único num mundo cada vez mais volátil não deve ser subestimado, uma vez que tornará a União mais apetecível para os parceiros comerciais internacionais, proporcionando-lhe um efeito de alavanca suplementar a nível internacional.

Para o mercado único funcionar corretamente é importante que as normas sejam claras, justas e adequadas à sua finalidade. A Comissão continua a avaliar regularmente as normas em vigor e a proceder a consultas públicas e avaliações de impacto aprofundadas sempre que são elaboradas novas normas, de modo a garantir que o quadro legislativo atinge os seus objetivos sem implicar custos desnecessários. Além disso, o princípio da inovação ajuda a assegurar que o quadro legislativo se mantém viável a mais longo prazo. A Comissão continua a desenvolver instrumentos de acompanhamento e a realizar avaliações dos benefícios e dos obstáculos do mercado único, assim como do impacto da legislação da União no mercado único, com base na experiência dos utilizadores, dos consumidores e das empresas.

3.1 Do mercado tradicional ao comércio digital

As tecnologias digitais tornaram-se parte integrante do mercado único, a tal ponto que a distinção entre o mercado único «físico» tradicional e o mercado único «digital» já não tem qualquer relevância. A digitalização das empresas – incluindo das indústrias tradicionais – e das administrações públicas é um fator crucial, devendo as normas do mercado único ser concebidas e atualizadas de modo a garantir que a inovação e a divulgação de novas tecnologias estimula o aumento da produtividade²⁷. Desta forma, o mercado único poderá continuar a apoiar as empresas inovadoras e a garantir que as empresas em fase de arranque crescem e prosperam na União. Este aspeto é particularmente importante para o comércio eletrónico, as plataformas, a tecnologia financeira²⁸ e a economia colaborativa.

As tecnologias digitais permitem às empresas comercializar os seus produtos e serviços diretamente nos lares de mais de 512 milhões de consumidores de toda a União. Em 2017, 33 % dos consumidores europeus e 18 % das empresas europeias efetuaram compras ou vendas transfronteiras pela Internet²⁹. No entanto, alguns obstáculos criados pelos Estados-Membros ou pelas empresas entravam o crescimento do comércio eletrónico, afetam o comércio transfronteiras e, por conseguinte, precisam de ser eliminados à escala da União. Uma das principais conclusões das investigações recentes da Comissão foi que perto de 40 % dos sítios Web não permitem que clientes de outros Estados-Membros concluam as compras efetuadas em linha³⁰.

No contexto da Estratégia para o Mercado Único Digital, a Comissão apresentou uma série de iniciativas para eliminar os principais obstáculos ao comércio eletrónico. Algumas dessas iniciativas já foram adotadas, nomeadamente no que respeita ao bloqueio geográfico³¹, aos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas³², ao IVA aplicável ao comércio

²⁷ Discurso de Mario Draghi, União Económica e Monetária: o passado e o presente, Berlim, 19 de setembro de 2018, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

²⁸ Em 2018, a Comissão apresentou o Plano de Ação para a Tecnologia Financeira [COM(2018) 109], a fim de garantir que o setor financeiro da União tira partido dos benefícios da digitalização e da inovação tecnológica, proporcionando às empresas e aos clientes serviços financeiros inovadores e acessíveis.

²⁹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals;
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics.

³⁰ SWD(2017) 229; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/geoblocking-final-report_en.pdf.

³¹ Regulamento (UE) 2018/302.

³² Regulamento (UE) 2018/644.

eletrónico³³ e à cooperação no domínio da defesa do consumidor³⁴. O regulamento relativo ao bloqueio geográfico, aplicável a partir de 3 de dezembro de 2018, proibirá as práticas discriminatórias com base na nacionalidade ou no local de residência ou de estabelecimento. As propostas relativas à atualização dos contratos digitais³⁵, ainda em fase de negociação, proporcionarão aos consumidores a garantia de dispor de um nível equivalente de proteção ao adquirirem conteúdos digitais ou bens corpóreos, quer no país de origem quer no estrangeiro.

As plataformas em linha tornaram-se intervenientes fulcrais do mercado único, permitindo a mais de um milhão de empresas chegar a clientes de toda a União. O potencial de inovação das plataformas em linha tem, contudo, sido entravado pela falta de confiança e pela proliferação de normas nacionais distintas. No que respeita às relações entre empresas, são necessárias medidas a nível da União que assegurem que o comércio e a concorrência se processam de forma justa, transparente e fiável. Em abril de 2018, a Comissão apresentou uma proposta de novas normas harmonizadas para as práticas das «plataformas para empresas»³⁶. As normas de direitos de autor e de fiscalidade também devem ser adaptadas à era digital, tendo a Comissão apresentado algumas propostas nesse sentido³⁷.

A economia colaborativa emergente cria oportunidades para os cidadãos e as empresas. Mais de 400 mil cidadãos já exercem atividades económicas no domínio dos transportes, do alojamento ou da finança. Para que os modelos de negócio assentes na economia colaborativa desenvolvam todo o seu potencial³⁸ e aumentem de escala, é fundamental evitar a regulação descoordenada pelos Estados-Membros, nomeadamente na definição do que é trabalho por conta de outrem e do que é prestação de serviços entre pares. Importa encontrar o justo equilíbrio entre a proteção dos trabalhadores e a capacidade de adaptação do mercado laboral, como sucedeu com a recente proposta da Comissão relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União³⁹. Essa proposta integra-se no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, domínio em que o Parlamento Europeu e o Conselho deverão efetuar, até março de 2019, progressos nas negociações sobre as diversas iniciativas legislativas destinadas a torná-lo operacional.

3.2 Maximizar as oportunidades proporcionadas pela economia europeia dos dados

Uma economia digital próspera implica um ecossistema de dados assente em três pilares: confiança, disponibilidade de dados e capacidades/infraestruturas. O mercado único é o nível mais adequado para se construir tal ecossistema. Foi atribuída prioridade ao rápido desenvolvimento e adoção de normas e regras europeias e, eventualmente, internacionais, que garantam a harmonização do mercado e a interoperabilidade dos produtos e serviços digitais.

O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) é fundamental para garantir a confiança no mercado único dos dados pessoais. Incorpora direitos e valores fundamentais na política digital europeia e estabelece novos padrões a nível mundial. Proporciona aos cidadãos um maior controlo sobre a forma como as empresas tratam os dados pessoais,

³³ Diretiva (UE) 2017/2455.

³⁴ Regulamento (UE) 2017/2394.

³⁵ COM(2015) 634; COM(2015) 635.

³⁶ COM(2018) 238.

³⁷ COM(2016) 594; COM(2016) 593; COM(2018) 147; COM(2018) 148; COM(2018) 329.

³⁸ Quase 20 % dos cidadãos afirmam que já prestaram serviços através de plataformas ou admitiriam oferecer os seus serviços através das mesmas (ver sondagem Eurobarómetro Flash 467/2018, «A utilização da economia colaborativa»).

³⁹ COM(2017) 797.

incluindo o direito a ser esquecido, proporcionando simultaneamente às empresas um conjunto unificado de normas vigentes em toda a União.

A proposta de Regulamento Privacidade e Comunicações Eletrónicas⁴⁰ complementarará o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, mediante a adoção de um conjunto unificado de normas que assegura um elevado nível de privacidade de todas as comunicações eletrónicas. A confiança no ecossistema europeu de dados, assim como a sua resiliência, serão também reforçadas por medidas que promovam um mercado único da cibersegurança, como previsto na Estratégia de Cibersegurança⁴¹.

O acesso aos dados é um elemento essencial da economia dos dados. Com a adoção do regulamento relativo ao livre fluxo de dados não pessoais⁴², passará a ser ilegal impor entraves a esse fluxo, o que facilitará o funcionamento transfronteiras das empresas na economia dos dados da União. A adoção da diretiva revista relativa à reutilização de informações do setor público⁴³ contribuirá igualmente para assegurar a disponibilização de dados de elevada qualidade às empresas e aos inovadores. Para criar as ferramentas necessárias para utilizar eficazmente os dados, a Europa deve reforçar as suas capacidades em matéria de inteligência artificial, computação de alto desempenho e tecnologias quânticas. Já estão a ser envidados esforços quanto a um plano coordenado no domínio da inteligência artificial, de modo a identificar e mobilizar os investimentos necessários, assim como à adoção de diretrizes éticas para o desenvolvimento e a utilização destas tecnologias na interação com os seres humanos.

3.3 Satisfazer as novas preferências dos consumidores e dos investidores numa economia circular recorrendo a financiamento sustentável

Os consumidores optam cada vez mais por produtos e serviços que tenham sido desenvolvidos e funcionem de forma sustentável. Esta tendência deve ser apoiada, pois contribui para uma economia mais circular e com menos carbono, criando novas oportunidades de negócio. A proliferação de iniciativas a nível nacional ou local pode, contudo, conduzir à fragmentação e, em última análise, dificultar a consecução destes objetivos. Através de uma ação à escala da União, o mercado único ajuda a assegurar condições favoráveis ao investimento e à inovação, contribuindo ainda para os objetivos em matéria de clima, saúde pública e sustentabilidade⁴⁴.

A economia circular, em que o valor dos produtos, materiais e recursos é preservado durante tanto tempo quanto possível, minimizando a geração de resíduos, deve passar a ser uma característica intrínseca do mercado único. Com o Plano de Ação para a Economia Circular⁴⁵, a Comissão adotou uma série de medidas para apoiar este tipo de economia ao longo da cadeia de valor, desde a conceção e a produção até ao consumo, reparação e retransformação, assim como a gestão dos resíduos e das matérias-primas secundárias para realimentar a economia. Esta abordagem já foi aplicada aos plásticos, cujo potencial de reciclagem permanece largamente por explorar. Até 2030, todas as embalagens de plástico deverão ser recicláveis de forma eficaz em termos de custos. A Comissão propôs igualmente normas comuns para proibir os produtos de plástico de utilização única, prevenindo assim a

⁴⁰ COM(2017) 10.

⁴¹ JOIN/2017/0450.

⁴² COM(2017) 495.

⁴³ COM(2018) 234.

⁴⁴ Ver, a título de exemplo, COM(2013) 196.

⁴⁵ COM(2015) 614.

fragmentação do mercado único, que poderia resultar da adoção de diferentes conjuntos normativos nacionais.

A criação de um mercado único de capitais também poderá ajudar a União a satisfazer os compromissos assumidos no Acordo de Paris⁴⁶. Para que os capitais privados sejam encaminhados para o financiamento de projetos sustentáveis, os financiadores precisam de ter condições de concorrência equitativas. Para responder à procura crescente, a Comissão adotou o Plano de Ação sobre o Financiamento do Crescimento Sustentável⁴⁷, tendo proposto normas para formular um entendimento comum dos produtos financeiros sustentáveis e da transparência necessária para os desenvolver⁴⁸. A fim de expor a sua visão para a redução das emissões de gases com efeito de estufa a longo prazo na União, a Comissão apresentará em breve uma estratégia que reflete os objetivos do Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas. Apresentará também brevemente um documento de reflexão sobre o caminho para assegurar uma Europa sustentável até 2030, dando seguimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

3.4 Dificuldades persistentes nos mercados dos produtos e serviços

O mercado único é um instrumento poderoso para difundir a inovação e as novas tecnologias que poderão tornar as economias europeias mais produtivas e gerar progresso social para os cidadãos. Estima-se que a realização de novas reformas para melhorar o funcionamento do mercado único dos produtos manufaturados, que já constitui um êxito em si mesmo, poderia gerar até 183 mil milhões de EUR anuais⁴⁹. Os maiores ganhos advirão, contudo, da maior integração dos serviços e, em particular, dos serviços prestados às empresas, sobretudo devido à crescente fusão das atividades de fabrico e de serviços, como sucede na economia dos dados. Os ganhos eventuais nesta área foram estimados em 338 mil milhões de euros anuais⁵⁰. Juntamente com a fiscalidade e os direitos sociais, os serviços são um dos domínios em que é mais notória a diferença entre a retórica sobre a integração do mercado único e a concretização das medidas necessárias⁵¹.

O comércio dos produtos que dependem do reconhecimento mútuo por não existirem normas harmonizadas da União continua a ser consideravelmente inferior ao dos produtos sujeitos a essas normas (35 % contra 55 % do consumo interno)⁵². Para resolver este problema, a Comissão propôs, em 2017, o pacote Mercadorias⁵³, a fim de facilitar às empresas a comercialização dos seus produtos noutros Estados-Membros e comprovar a sua conformidade com a legislação do país de origem.

A normalização tem desempenhado um papel fulcral no desenvolvimento do mercado único, apoiando a concorrência baseada no mercado e contribuindo para assegurar a interoperabilidade dos produtos e dos serviços. Os produtos que cumprem as normas harmonizadas e voluntárias aprovadas à escala da União beneficiam da presunção de

⁴⁶ Acordo de 12 de dezembro de 2015 no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC).

⁴⁷ COM(2018) 097.

⁴⁸ COM(2018) 353, COM(2018) 354 e COM(2018) 355.

⁴⁹ «Identificação do Custo da Não-Europa, 2014-19», Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_Mapping_the_Cost_of_Non-Europe-June%202014.pdf.

⁵⁰ «Identificação do Custo da Não-Europa, 2014-19», Serviço de Estudos do Parlamento Europeu.

⁵¹ Ver também o relatório da Copenhagen Economics «Making EU Trade in services work for all», de novembro de 2018.

⁵² SWD(2017) 475.

⁵³ COM(2017) 787.

conformidade, podendo assim circular livremente no mercado único, o que tem inúmeras vantagens, nomeadamente no domínio da engenharia ou das tecnologias da informação. Embora as normas harmonizadas sejam elaboradas pelos organismos europeus de normalização, a Comissão inicia, gere e controla essas normas, assumindo a responsabilidade última pelas mesmas, como foi recordado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em 2016⁵⁴. Embora o sistema atual funcione bem, a Comissão reconhece que são necessárias algumas melhorias, tendo proposto, juntamente com a presente comunicação, um plano de ação para tornar a elaboração de normas harmonizadas mais rápida, eficaz e transparente⁵⁵.

Embora a União Europeia seja uma economia de serviços (70 % do PIB da União), o comércio transfronteiras diz sobretudo respeito a mercadorias. Apenas 20 % dos serviços são comercializados além-fronteiras, representando uns meros 5 % do PIB da União⁵⁶. Partes consideráveis da economia dos serviços não tiram qualquer partido do mercado único, nomeadamente os serviços às empresas e as indústrias de rede. No caso dos serviços prestados às empresas (11 % do PIB da União), as empresas europeias raramente adquirem serviços a contabilistas ou consultores fiscais estrangeiros. Os serviços às empresas são um exemplo da forma como os serviços se estão a tornar cada vez mais importantes para a indústria transformadora: cerca de 80 % dos produtos dos serviços jurídicos, contabilísticos, de engenharia e de arquitetura são, efetivamente, utilizados como fatores de produção intermédios noutros setores, incluindo as atividades da indústria transformadora. Do mesmo modo, as restrições existentes no setor retalhista têm efeitos indiretos negativos noutros setores da economia, nomeadamente na indústria transformadora a montante⁵⁷.

Face ao aumento da concorrência nos mercados mundiais dos produtos manufaturados, a vantagem competitiva da União assenta cada vez mais nos serviços e na componente de serviços da cadeia de valor global. A criação de um mercado mais dinâmico para prestar serviços transfronteiras na União constitui, por conseguinte, um aspeto determinante para a futura competitividade da indústria da União. A multiplicidade de requisitos legais e regulamentares a nível nacional em muitos dos setores dos serviços explica, em parte, o menor grau de atividade transnacional. Esses requisitos, que abrangem questões como a forma jurídica e participação acionista, a interdição de atividades pluridisciplinares e de publicidade, existem sobretudo no que se refere aos serviços profissionais extremamente regulados. Para evitar abusos ou requisitos desproporcionados, uma proposta da Comissão recentemente acordada obriga os Estados-Membros a realizarem testes de proporcionalidade antes de adotarem quaisquer normas sobre as profissões regulamentadas⁵⁸. A Comissão propôs igualmente que os Estados-Membros notifiquem os seus projetos de legislação no domínio dos serviços⁵⁹, de modo a que a Comissão possa avaliar a sua conformidade com o direito da União antes de serem adotados. Esta proposta ainda não foi aprovada pelos colegisladores, constituindo mais um exemplo de que o desejo de fazer avançar o mercado único não é devidamente acompanhado da vontade política para adotar as medidas necessárias.

⁵⁴ Processo C-613/14, James Elliott Construction, ECLI:EU:C:2016:821.

⁵⁵ COM(2018) 764.

⁵⁶ Discurso de Mario Draghi, União Económica e Monetária: o passado e o presente, Berlim, 19 de setembro de 2018, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html>.

⁵⁷ COM(2018) 219.

⁵⁸ Diretiva (UE) 2018/958.

⁵⁹ COM(2016) 821.

A Comissão propôs, além disso, que fossem atualizadas as normas relativas à coordenação da segurança social⁶⁰, a fim de facilitar a proteção dos direitos sociais dos trabalhadores transfronteiriços e permitir um melhor controlo por parte das autoridades nacionais de luta contra a fraude. A nova Autoridade Europeia do Trabalho contribuirá igualmente para reforçar a cooperação entre os Estados-Membros neste domínio e garantir o acesso a informações rigorosas sobre a mobilidade laboral.

Os setores que recorrem intensivamente à propriedade intelectual representam uma parte importante da economia europeia (39 % do PIB e 35 % dos postos de trabalho na União). Os progressos mais recentes neste domínio incluem a adoção, em 2015, da revisão da Diretiva Marcas⁶¹, que atualiza o acervo europeu neste domínio, o qual já demonstrou a sua eficácia. No entanto, para se poder beneficiar plenamente de um sistema de patente unitária será necessário que o Acordo sobre o Tribunal Unificado de Patentes, ainda pendente, entre em vigor.

3.5 Questões por resolver quanto às indústrias de rede

Os consumidores e as empresas ainda não beneficiam plenamente das vantagens da concorrência nas indústrias de redes regulamentadas. Registaram-se alguns progressos satisfatórios quanto à integração do mercado interno da energia, sendo a energia comercializada de forma cada vez mais livre a nível transnacional. No entanto, a quebra significativa dos preços grossistas da eletricidade – cerca de 40 % entre 2008 e 2017 – não se refletiu nos preços no consumidor, que diminuíram, em média, apenas 13 % durante esse período. Isto deve-se, por um lado, ao poder de mercado dos operadores históricos e, por outro, a obstáculos à entrada de novos concorrentes, como os preços regulados. A proposta relativa à «configuração do mercado» do pacote Energias Limpas para Todos os Europeus⁶² visa estimular a concorrência, criando condições equitativas entre as diferentes tecnologias de produção de eletricidade e incentivando os consumidores a participarem ativamente no mercado da eletricidade. Este pacote contribuirá igualmente para integrar os mercados da eletricidade, do aquecimento e dos transportes, mediante o recurso a tecnologias digitais, aumentando a concorrência e ajudando a alcançar os objetivos em matéria de descarbonização.

Subsistem muitos obstáculos no domínio dos transportes e da mobilidade, tendo os novos concorrentes de enfrentar frequentemente restrições injustificáveis ao acesso aos serviços ferroviários e rodoviários nacionais. A fragmentação do mercado dos transportes e as lacunas existentes na legislação social são questões que afetam sobretudo o transporte rodoviário. Ao mesmo tempo, a falta de interoperabilidade, resultante das divergências existentes entre os requisitos nacionais, impede o pleno desenvolvimento da concorrência no transporte ferroviário de mercadorias e nos serviços ferroviários internacionais. A concretização do 4.º pacote ferroviário irá melhorar a interoperabilidade e abrir os mercados ferroviários nacionais (de passageiros), enquanto a adoção da legislação proposta ao abrigo dos três pacotes de mobilidade de 2017 e 2018 contribuirá decisivamente para a criação do espaço único europeu dos transportes⁶³.

A implantação da tecnologia 4G na Europa tem sido lenta devido às divergências entre as normas e as abordagens nacionais na atribuição das faixas do espetro. A recente adoção do

⁶⁰ COM(2016) 815.

⁶¹ Diretiva (UE) 2015/2436.

⁶² COM(2016) 860.

⁶³ COM(2011) 144.

Plano de Ação 5G⁶⁴ e do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas⁶⁵, incluindo novas regras para a gestão do espetro, garantirá que as faixas para os novos serviços 5G ficarão disponíveis para utilização em 2020, em toda a União e nas mesmas condições técnicas. Tal contribuirá para a implantação das redes 5G e incentivará o desenvolvimento de redes fixas e móveis de grande capacidade, essenciais para a economia dos dados, a inteligência artificial e a digitalização da economia e da sociedade.

3.6 Rumo a uma maior integração dos mercados de capitais e a uma verdadeira união bancária

Os consumidores e as empresas europeias ainda não beneficiam de todas as oportunidades ou da eficiência e segurança acrescidas que os mercados de capitais plenamente integrados e uma verdadeira união bancária poderão proporcionar. Com a introdução do euro, a integração dos mercados financeiros da União tornou-se ainda mais importante. Em muitos Estados-Membros, a crise financeira teve um impacto significativo nos empréstimos bancários, o que levou a uma diminuição do crédito disponível para as empresas e causou problemas graves à economia real. Na Europa, o crédito bancário transnacional e as fontes alternativas de financiamento ainda estão muito pouco desenvolvidos. A Europa tem apenas 26 «unicórnios», ou seja, empresas em fase de arranque avaliadas em mais de mil milhões de EUR, face a 106 existentes nos EUA e 59 na China. Para estimular novos investimentos públicos e privados na economia, importa intensificar os esforços para identificar e eliminar os obstáculos existentes a nível nacional e da União, como referido na comunicação «Plano de Investimento para a Europa – balanço e próximas etapas», hoje adotada pela Comissão⁶⁶.

A diversificação das fontes de financiamento das empresas da União constitui uma das prioridades da União dos Mercados de Capitais. A Comissão apresentou propostas para atrair novos investidores (por exemplo em matéria de financiamento colaborativo), a fim de reforçar a capacidade dos bancos para concederem empréstimos, com normas que tornem as titularizações mais simples, transparentes e normalizadas, eliminando os obstáculos ao investimento transnacional. O reforço das normas de proteção dos consumidores e dos investidores é essencial para criar a confiança e a estabilidade necessárias a uma maior atividade bancária transnacional. A proposta da Comissão relativa a um produto individual de reforma pan-europeu⁶⁷ proporcionará aos cidadãos mais oportunidades para pouparem para a reforma, incluindo num contexto transnacional. Os Estados-Membros devem salvaguardar esse caráter pan-europeu, em benefício de todos os cidadãos da União, e garantir que a divergência das regras fiscais e a complexidade das estruturas não impede a futura utilização deste produto. Este tem sido um dos principais objetivos da União Bancária, juntamente com a maior integração dos sistemas bancários europeus e a dissolução dos laços existentes entre os bancos e as entidades soberanas. Desde 2012, foram introduzidos dois pilares da União Bancária: um mecanismo único de supervisão e um mecanismo único de resolução para os bancos, com o respetivo Fundo Único de Resolução financiado pelos próprios bancos. Estão a ser envidados esforços para tornar operacional o mecanismo de apoio comum do Fundo Único de Resolução, que será desempenhado pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade. Além disso, a Comissão apresentou uma proposta relativa a um sistema europeu de seguro de depósitos⁶⁸, a fim de proporcionar o mesmo nível de proteção aos depositantes de toda a área do euro. Torna-se pois urgente concluir a União Bancária e a União dos Mercados de Capitais.

⁶⁴ COM(2016) 588.

⁶⁵ COM(2016) 590.

⁶⁶ COM(2018) 771.

⁶⁷ COM(2017) 343.

⁶⁸ COM(2015) 586.



Fonte: Comissão Europeia

3.7 Reduzir os encargos administrativos e facilitar o cumprimento das obrigações fiscais

Os obstáculos administrativos e legais continuam a impedir as pequenas empresas de se expandirem além-fronteiras. Uma sondagem recente⁶⁹ mostra que, quando ponderam atravessar as fronteiras, as empresas são mais intimidadas pela complexidade administrativa (83 %) do que pelos obstáculos linguísticos (45 %). Os custos decorrentes do cumprimento de requisitos e procedimentos nacionais divergentes podem revelar-se insuperáveis para os cidadãos, as pequenas e médias empresas ou as empresas em fase de arranque.

O apoio prático concedido pela União tem vindo a aumentar, nomeadamente através do portal «A sua Europa - Empresas» e da Rede Europeia de Empresas. O Regulamento do Portal Digital Único, recentemente adotado, facilitará aos cidadãos e às empresas o acesso a informações em linha sobre os respetivos direitos no mercado único. Normas comuns para a identificação eletrónica e os serviços de confiança fornecem ferramentas seguras e transparentes para os cidadãos e as empresas interagirem digitalmente com as administrações públicas e o setor privado. No âmbito do pacote Direito das Sociedades⁷⁰, a Comissão propôs igualmente novas normas a fim de estabelecer procedimentos comuns claros e harmonizados sobre a forma como as empresas podem transferir-se de um Estado-Membro para outro, fundir-se ou cindir-se num contexto transnacional, juntamente com salvaguardas eficazes contra eventuais abusos. As empresas terão também a possibilidade de efetuar o registo, criar novas sucursais ou apresentar documentos comprovativos no registo comercial em linha.

A transformação digital tem potencial para reduzir consideravelmente os encargos administrativos e melhorar as condições para o investimento das empresas, nomeadamente no domínio da contratação pública eletrónica. Um inquérito realizado em 2016 revelou que 82 %

⁶⁹ Sondagem realizada pela Eurochambres, no verão de 2015, junto de 592 empresários da União.

⁷⁰ COM(2018) 239; COM(2018) 241.

dos serviços públicos da Europa estão acessíveis em linha. A diferença entre os países com melhores e piores resultados tem vindo a diminuir. A prioridade é avançar com a execução do Plano de Ação para a Administração em Linha⁷¹, adotado em 2016. Isto inclui as iniciativas que facilitem o intercâmbio de informação e o desenvolvimento e a adoção das ferramentas das tecnologias da informação que se mostrem necessárias, nomeadamente o Sistema de Interconexão dos Registos das Empresas (BRIS), os serviços de saúde transfronteiriços em linha e as infraestruturas dos serviços digitais.

As tecnologias digitais também podem facilitar a conformidade fiscal e reduzir os custos em matéria de fiscalidade. O cumprimento das regras do IVA é visto como um dos principais obstáculos à atividade transnacional. A iniciativa de criar um minibalcão único para o IVA permitiu que as empresas efetuassem economias superiores a 500 milhões de EUR. Atendendo a este facto, os legisladores chegaram a acordo, em dezembro de 2017, quanto a uma série de medidas que introduzem regras mais simples e eficazes para as empresas que comercializam produtos em linha. A proposta da Comissão de reduzir os encargos administrativos do IVA para as pequenas e médias empresas⁷² permitiria que estas aumentassem as suas trocas comerciais transnacionais em cerca de 13 %. A adoção da proposta relativa à matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS)⁷³ permitiria reduzir cerca de 65 % dos custos suplementares anuais de conformidade fiscal decorrentes da criação de novas filiais noutros Estados-Membros. Por si só, esta medida, poderia aumentar o investimento em cerca de 3,4 % e o PIB da União em cerca de 1,2 %. É preciso, contudo, irmos ainda mais longe. O mercado único permanece, hoje em dia, muito subdesenvolvido em matéria fiscal. Os Estados-Membros devem tomar medidas decisivas para adotar as importantes propostas pendentes quanto à competitividade futura da UE. Dadas as dificuldades sentidas pelos Estados-Membros para chegarem a um acordo unânime no âmbito do Conselho quanto às principais propostas fiscais, a Comissão irá apresentar brevemente uma comunicação em que explora a possibilidade de passar à votação por maioria qualificada em certas questões fiscais. Esta questão requer que se proceda a uma reflexão mais aprofundada antes de debater o futuro da Europa em Sibiu, a 9 de maio de 2019.

3.8 Medidas de viabilização

As normas, por si só, não bastam para assegurar o funcionamento do mercado único, visto que a capacidade de vender produtos e prestar serviços em toda a União depende da disponibilidade e do acesso a infraestruturas ou redes, nomeadamente em matéria de transportes, energia e telecomunicações. A União tem investido nestes domínios a fim de facilitar os investimentos públicos e privados. No período 2014-2020, o Mecanismo Interligar a Europa, juntamente com o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e o programa Horizonte 2020, deverão financiar mais de 2 000 projetos nos setores dos transportes, energia e telecomunicações, prestando apoio a redes de elevado desempenho, sustentáveis e interligadas.

Para o período 2021-2027, a Comissão propôs um orçamento mais simples, racional e flexível, que permitirá dar apoio mais eficaz em todos os domínios essenciais para o desenvolvimento do mercado único. Esse orçamento contempla, nomeadamente, o novo Mecanismo Interligar a Europa, os programas Espaço e Europa Digital e os Fundos Estruturais e de Investimento. Estes programas irão promover iniciativas como a criação de

⁷¹ COM(2016) 179.

⁷² COM(2018) 21.

⁷³ COM(2016) 685; COM(2016) 683.

corredores transfronteiras 5G para a condução conectada e automatizada, a observação e navegação por satélite, a computação de elevado desempenho, a inteligência artificial ou a cibersegurança. Paralelamente, o novo programa Horizonte Europa continuará a apoiar a investigação futura sobre essas tecnologias. Para que o mercado único produza resultados concretos, é igualmente necessário que a União preste apoio financeiro às administrações nacionais. Este aspeto é especialmente importante nos domínios da cooperação administrativa, aplicação coerciva da lei, acesso dos cidadãos e empresas à informação e reforço das capacidades. As empresas que querem ter acesso ao mercado único para intensificar as suas atividades também devem ser apoiadas. Este apoio está prevista nos futuros programas, como o Programa do Mercado Único, o InvestEU ou a cooperação aduaneira e em matéria de fiscalidade. Chegar rapidamente a acordo quanto às propostas da Comissão para o orçamento de 2021-2027 permitirá disponibilizar este apoio em tempo útil.

A educação, a formação e a aprendizagem ao longo da vida, que são competências dos Estados-Membros, facilitam a aquisição das competências que promovem a mobilidade laboral no mercado único. Por seu turno, a mobilidade laboral pode facilitar a aquisição de novas competências e aptidões. A União pode ajudar os Estados-Membros a obter melhores resultados, nomeadamente com a Nova Agenda de Competências para a Europa, a Coligação para a Criação de Competências e Emprego na Área Digital, o Espaço Europeu da Educação⁷⁴ e o Espaço Europeu da Investigação. A língua constitui muitas vezes um obstáculo prático à mobilidade laboral, à criação de empresas noutros Estados-Membros ou ao desenvolvimento de atividades transnacionais. No domínio dos contratos públicos, por exemplo, 23 % das empresas inquiridas consideraram que a língua constituía um «grande obstáculo» para apresentarem propostas transnacionais. A educação, os intercâmbios Erasmus e, até certo ponto, a tradução automática podem fazer parte da solução. O Portal Digital Único, já referido, prevê que as informações estejam disponíveis para os cidadãos e as empresas, pelo menos, numa outra língua. Além disso, as iniciativas bilaterais, como os centros europeus de consumidores, já se revelaram eficazes para criar um clima de confiança através das fronteiras linguísticas.

Conclusão

Vinte e cinco anos após a sua criação, o mercado único ainda tem um elevado potencial por explorar. É o melhor trunfo da Europa para gerar crescimento e inovação, atrair investimentos e fomentar a competitividade das empresas europeias nos mercados globalizados. Para os cidadãos europeus as suas vantagens são também indiscutíveis. Graças ao mercado único, podem estudar, viajar, residir ou trabalhar onde quiserem. Dispõem de uma escolha mais diversificada de produtos, a preços mais baixos, e beneficiam ainda de elevados padrões em matéria ambiental, de proteção social e de defesa do consumidor. Face ao baixo crescimento e ao aumento da concorrência internacional, a agenda do mercado único permanecerá fulcral para tornar a economia da União mais resiliente, mais inovadora, mais produtiva, mais justa e mais inclusiva.

A União Europeia tem de dar provas de liderança e coragem política, elevando o mercado único para um novo patamar. Será necessário um forte empenho político para aprofundar a integração nos domínios do mercado único em que existe mais potencial por explorar, nomeadamente os serviços e a fiscalidade, assim como para promover a equidade e a inclusão. Será igualmente necessária uma agenda ambiciosa para garantir a adaptação

⁷⁴ Esta iniciativa emblemática da União visa garantir que a aprendizagem, o estudo e a investigação não são entravados pelas fronteiras.

continua e oportuna aos novos desafios, o que requer o aprofundamento da integração no mercado único, a fim de evitar o reaparecimento de entraves nos mercados tradicionais e nos novos mercados que venham a emergir em futuros setores estratégicos, como a digitalização, a inteligência artificial, a economia circular e a economia com baixas emissões de carbono. Mais do que nunca, importa que a retórica seja acompanhada por resultados concretos e que seja mantido um debate franco ao mais alto nível que suscite um maior empenho político por parte dos dirigentes em todas as dimensões do mercado único.

Num mundo em que o multilateralismo começa a ser contestado, o mercado único é ainda mais importante do que há 25 anos. Não se trata de um fim em si mesmo, mas sim de um instrumento de execução para assegurar o bem-estar dos cidadãos e a competitividade da economia da União. Trata-se de uma condição essencial para podermos dispor de uma moeda única estável e resiliente. Dele dependerá a futura posição da União, assim como a sua influência no mundo. A Comissão irá, assim, intensificar a supervisão e a análise do mercado único, em estreita colaboração com os Estados-Membros, mantendo o Conselho Europeu informado de todos os desenvolvimentos. Por outro lado, a Comissão:

- insta o Conselho Europeu a velar por que o Conselho e o Parlamento Europeu adotem rapidamente, até final de março de 2019, as iniciativas legislativas lançadas no âmbito da Estratégia para o Mercado Único, do Mercado Único Digital, da União dos Mercados de Capitais e da União Bancária, como previsto no anexo I, assim como as outras iniciativas mencionadas na presente comunicação, nomeadamente no domínio da dimensão social, da defesa do consumidor, da energia e dos transportes;
- insta o Conselho Europeu a assegurar que, com o apoio da Comissão, as administrações públicas a nível nacional, regional e local intensifiquem os esforços para transpor, aplicar e fazer cumprir toda a legislação relativa ao mercado único, evitando a «sobre-regulamentação»;
- exorta o Conselho Europeu a renovar o seu compromisso para com os cidadãos e as empresas, promovendo o apoio público e político continuado ao mercado único, nomeadamente no contexto das eleições para o Parlamento Europeu;
- convida o Conselho Europeu a manter, com base na presente comunicação, um debate aprofundado a nível dos líderes da União sobre as diferentes dimensões do mercado único, a fim de estabelecer as prioridades comuns e os mecanismos adequados para que o tão necessário novo empenho político no mercado único seja acompanhado de resultados concretos em todos os níveis da governação.