

Mercado único dos serviços

Ações da Comissão para eliminar obstáculos aos serviços transfronteiras continuam a ser insuficientes



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

Pontos

01-24 | Principais mensagens

01-07 | Importância deste tema

08-24 | Conclusões e recomendações

25-109 | Observações do Tribunal em pormenor

25-54 | As medidas tomadas pela Comissão para eliminar os obstáculos aos serviços no mercado único careciam de objetivos claros e de ambição estratégica

25-32 | Até 2025, a Comissão não tomou medidas adequadas para eliminar os principais obstáculos aos serviços transfronteiras

33-43 | A estratégia da Comissão de 2025 para o mercado único aborda os serviços, mas não tem objetivos claros nem ações ambiciosas

44-49 | As recentes recomendações específicas por país não incentivaram os Estados-Membros a reformarem substancialmente a regulamentação nos setores dos serviços

50-54 | Muito poucos Estados-Membros utilizaram o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para reformarem os setores dos serviços

55-80 | Os esforços da Comissão destinados a fazer cumprir as regras do mercado único dos serviços depararam-se com desafios de monta

56-58 | Os termos utilizados para as regras do mercado único nem sempre foram claros

59-61 | Alguns Estados-Membros atrasaram a aplicação da Diretiva Serviços

62-68 | Existem lacunas significativas na notificação de novos obstáculos à Comissão, o que a torna, em grande medida, ineficaz

69-74 | O tratamento dado pela Comissão às reclamações sobre serviços apresentou insuficiências

75-80 | O processo de encerramento das reclamações apresentadas à Comissão foi, por vezes, moroso e desvantajoso para as pequenas empresas

81-93 | Os instrumentos destinados facilitar os serviços transfronteiras foram, em grande medida, ineficazes

- 83-87 | Os balcões únicos ainda não desempenham o papel que lhes é destinado pela Diretiva Serviços
- 88-89 | As empresas raramente recorreram à rede SOLVIT para resolver questões jurídicas decorrentes de serviços transfronteiras
- 90-93 | O grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único alcançou poucos resultados concretos no que toca aos serviços

94-109 | Os custos, benefícios e impacto potencial de uma maior integração do mercado de serviços ainda não foram suficientemente avaliados

- 94-97 | O mercado único de serviços da UE está comparativamente integrado, mas persistem muitos obstáculos
- 98-101 | Os indicadores-chave de desempenho da Comissão sobre o mercado único não fornecem informações suficientes sobre os serviços
- 102-109 | A Comissão ainda não realizou uma avaliação exaustiva dos custos e benefícios da integração do mercado único dos serviços

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Anexo II — Ações previstas na estratégia da Comissão de 2025

Anexo III – Reformas relacionadas com os serviços incluídas nos planos nacionais de recuperação e resiliência

Anexo IV – Inquérito aos balcões únicos sobre a Diretiva Serviços

Anexo V – Resultados do inquérito aos balcões únicos

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

01

Principais mensagens

Importância deste tema

- 01** A livre circulação de serviços é uma das quatro liberdades estabelecidas pelo Tratado de Roma em 1957. As pessoas e as empresas têm o direito de prestar e receber serviços transfronteiras sem discriminação e sem restrições injustificadas, o que promove a integração económica e a concorrência¹. A livre prestação de serviços transfronteiras permite às empresas enviar temporariamente trabalhadores para outro Estado-Membro em condições específicas².
- 02** Atualmente, o setor dos serviços representa cerca de 70% do produto interno bruto (PIB) e do emprego na UE³. Ao mesmo tempo, os dados disponíveis indicam que os serviços representam apenas 20% do comércio entre Estados-Membros⁴.

¹ [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#), artigo 26.º, n.º 2 e artigos 49.º e 56.º.

² [Diretiva \(UE\) 2018/957](#) que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

³ [Painel de Avaliação do Mercado Interno](#), Comissão Europeia (25 de novembro de 2024).

⁴ [Europe's two trillion euro dividend: Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24](#), Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, Parlamento Europeu, 2019.

- 03** Os serviços continuam a enfrentar obstáculos consideráveis que os impedem de beneficiar plenamente do mercado único. Vinte anos mais tarde, cerca de 60% dos entraves ao mercado único dos serviços assinalados em 2002 ainda persistem⁵. O setor dos serviços continua a caracterizar-se por diferenças significativas nos requisitos nacionais de autorização e certificação, o que gera dificuldades e custos elevados para as empresas que queiram prestar serviços noutro Estado-Membro. Estes obstáculos de longa data, que incluem regulamentações nacionais divergentes, procedimentos administrativos onerosos e restrições à mobilidade profissional, continuam a prejudicar a atividade empresarial e a concorrência em matéria de preços.
- 04** Um [estudo recente](#) indica que existe um potencial inexplorado para gerar ganhos económicos significativos através de uma maior integração dos serviços. Segundo a Comissão, a execução de reformas adicionais ambiciosas no setor dos serviços geraria um potencial de crescimento adicional de 2,5% do PIB da UE até 2027⁶.
- 05** O [relatório de 2024 de Mario Draghi](#) sobre o futuro da competitividade europeia prevê que o futuro crescimento do comércio intra-UE se verificará no setor dos serviços, mas os encargos regulamentares que pesam sobre as empresas europeias são elevados e continuam a aumentar. Segundo o [relatório de Enrico Letta](#) sobre o futuro do mercado único, há ainda obstáculos significativos a eliminar para desbloquear todo o potencial do mercado único dos serviços.
- 06** Centrando-se na [Diretiva 2006/123/CE](#) (a seguir designada por "Diretiva Serviços"), a auditoria avaliou se a Comissão foi eficaz na eliminação dos obstáculos aos serviços que entravam o crescimento e o desenvolvimento na UE. O Tribunal examinou:
- a) se a Comissão estabeleceu uma estratégia clara e abrangente para reforçar o mercado único dos serviços;
 - b) se aplicou com êxito as regras do mercado único para os serviços;
 - c) se os instrumentos destinados a facilitar os serviços transfronteiras foram eficazes;
 - d) se a Comissão acompanhou a integração dos serviços no mercado único e se avaliou os custos e benefícios, bem como o impacto da Diretiva Serviços.

⁵ [COM\(2023\) 162](#), Comunicação da Comissão, "30 anos de mercado único".

⁶ *A general equilibrium analysis of the economic impact of the post-2006 EU regulation in the services sector. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis N.º 03/2022*, Comissão Europeia, Sevilha, JRC128322.

- 07** A auditoria abrangeu o período compreendido entre 2015 e 2025, centrando-se principalmente nas medidas tomadas pela Comissão desde 2020. O Tribunal espera que as suas observações deem um contributo útil para a Comissão se tornar mais eficaz na integração do mercado único dos serviços. O [anexo I](#) apresenta mais pormenores e informações contextuais sobre o âmbito e método da auditoria.

Conclusões e recomendações

- 08** Globalmente, o Tribunal constatou que as ações da Comissão para eliminar os obstáculos aos serviços transfronteiras continuam a ser insuficientes.
- 09** Embora a Comissão tenha tomado medidas para eliminar os obstáculos no mercado único, as suas abordagens careceram de objetivos claros, não se centraram no impacto económico e tiveram pouca ambição estratégica. A Comissão baseou-se principalmente em procedimentos de infração para fazer cumprir as regras do mercado único dos serviços. No entanto, nem sempre tomou medidas atempadas nos casos em que os Estados-Membros tinham no seu direito nacional disposições contrárias à Diretiva Serviços ou em que adotaram medidas prejudiciais à integração do mercado.
- 10** A Comissão apoiou os Estados-Membros na facilitação dos serviços transfronteiras, mas as empresas ainda não têm pleno acesso às informações de que necessitam para aceder à prestação de serviços noutro Estado-Membro. Por último, a Comissão não dispõe dos dados setoriais pertinentes necessários para sinalizar e acompanhar adequadamente os entraves à integração do mercado único dos serviços, nem analisou suficientemente os custos, os benefícios e o potencial impacto da eliminação desses entraves.

As medidas tomadas pela Comissão para eliminar os obstáculos aos serviços no mercado único careciam de objetivos claros, não se centraram no impacto económico e tiveram pouca ambição estratégica

- 11** Entre 2015 e 2025, o período abrangido pela auditoria do Tribunal, a Comissão adotou uma série de documentos estratégicos destinados a reduzir os obstáculos aos serviços transfronteiras, em especial a sua [estratégia de 2015 para um mercado único europeu mais justo e aprofundado](#), o [Plano de Ação a Longo Prazo para Melhorar a Aplicação e o Cumprimento das Regras do Mercado Único](#), de 2020, e a [nova estratégia para o mercado único](#), de 2025.

- 12** No entanto, até 2025, a abordagem da Comissão para eliminar os obstáculos aos serviços transfronteiras carecia de uma orientação estratégica. Mais especificamente, a Comissão não estabeleceu nenhum procedimento para classificar e direcionar adequadamente as suas medidas para os obstáculos com maior impacto potencial no funcionamento eficaz do mercado único (ver pontos **25** a **32**).
- 13** Mesmo com a adoção da estratégia da Comissão de 2025 para o mercado único, a situação não se alterou significativamente. Embora a estratégia dê mais destaque aos serviços e à apropriação política da mudança, assenta em grande medida em instrumentos que, com base em experiências anteriores, dificilmente serão muito eficazes (ver pontos **33** a **43**).



Recomendação 1

Uma estratégia mais clara e ambiciosa para o mercado único dos serviços

A Comissão deve:

- a) desenvolver e aplicar uma estratégia robusta e baseada em provas para avaliar os obstáculos aos serviços transfronteiras, dando especial atenção aos potenciais custos e benefícios económicos da sua eliminação;
- b) encetar ações mais direcionadas e mais ambiciosas para eliminar os obstáculos ao mercado único dos serviços, centrando-se nos setores com maior impacto na integração do mercado;
- c) apresentar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre os progressos realizados na eliminação destes obstáculos.

Prazo de execução: final de 2027

- 14** No âmbito do Semestre Europeu, o Conselho pode, com base numa proposta da Comissão, dirigir recomendações específicas por país (REP) aos Estados-Membros, a fim de incentivar reformas da regulamentação nos setores dos serviços. O Tribunal constatou que a Comissão utilizou este instrumento de forma variável e propôs recomendações que tiveram um efeito reduzido. O número de recomendações diminuiu consideravelmente desde a pandemia de COVID-19, quando a Comissão esperava que os Estados-Membros eliminassem a totalidade ou um subconjunto significativo dos obstáculos assinalados nas REP. Além disso, estas recomendações não refletem de forma suficiente outras iniciativas da Comissão destinadas a facilitar os serviços transfronteiras. Nos Estados-Membros visitados pelo Tribunal, nenhuma destas REP conduziu, até à data, a reformas substanciais nos principais setores dos serviços (ver pontos **44** a **49**).

- 15** Acresce que muito poucos Estados-Membros recorreram ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) para reformarem os setores dos serviços e eliminarem obstáculos regulamentares, embora lhes tenha sido pedido que alinhassem os seus planos do MRR com as REP (ver pontos [50](#) a [54](#)).



Recomendação 2

Utilização mais ativa do processo do Semestre Europeu e de condicionalidades no âmbito do financiamento para eliminar os principais obstáculos aos serviços transfronteiras

A Comissão deve:

- a) utilizar mais consistentemente o processo do Semestre Europeu e as recomendações específicas por país, sempre que pertinente e com base numa análise específica por país e na definição de prioridades, para eliminar os principais obstáculos aos serviços transfronteiras, alinhando simultaneamente as recomendações com as suas outras iniciativas conexas;
- b) utilizar condicionalidades no âmbito do quadro financeiro plurianual pós-2027 para incentivar os Estados-Membros a empreenderem as reformas necessárias para eliminar os obstáculos aos serviços transfronteiras.

Prazo de execução: final de 2028

Os esforços da Comissão destinados a fazer cumprir as regras do mercado único dos serviços depararam-se com desafios de monta

- 16** A Diretiva Serviços visa assegurar a liberdade de estabelecimento das empresas noutro Estado-Membro e a prestação temporária de serviços transfronteiras. No entanto, o termo "temporário" não é definido claramente. Por conseguinte, as autoridades nacionais são obrigadas a avaliar caso a caso se a prestação de serviços pode ser considerada temporária, o que gera insegurança jurídica e custos desnecessários para os prestadores de serviços (ver pontos [55](#) a [58](#)).
- 17** Apesar da jurisprudência clara e dos procedimentos de infração, alguns Estados-Membros atrasaram muito a aplicação da Diretiva Serviços ou chegaram até a comprometer a integração do mercado único dos serviços, através de medidas regulamentares ou administrativas (ver pontos [59](#) a [61](#)).

- 18** Nos termos da Diretiva Serviços, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão quaisquer novos requisitos legislativos, regulamentares ou administrativos passíveis de afetarem o estabelecimento e a prestação de serviços transfronteiras. No entanto, o sistema de notificação tem lacunas significativas e a Comissão nem sempre é devidamente informada dos novos obstáculos (ver pontos [62](#) a [68](#)).
- 19** As reclamações das empresas são um dos instrumentos mais eficazes de que a Comissão dispõe para detetar alegados obstáculos e infrações às regras da UE relativas aos serviços. No que toca a essas reclamações, a Comissão não aplicou nem uma regra de minimis (não havendo atualmente nenhuma disposição nesse sentido na Diretiva Serviços), nem critérios suficientemente claros para a definição de prioridades. Consequentemente, consagrou recursos significativos a casos de reduzida pertinência para o mercado único (ver pontos [69](#) a [74](#)).
- 20** A Comissão conseguiu reduzir a duração média do tratamento de reclamações relacionadas com os serviços, mas continua a ser comum haver procedimentos morosos que, em alguns casos, demoram mais de cinco anos, o que prejudica particularmente os prestadores de serviços de menor dimensão. Devido às custas judiciais do processo e à imprevisibilidade do resultado, os pequenos prestadores têm poucos incentivos para apresentarem junto dos tribunais nacionais reclamações relativas a obstáculos ao acesso ao mercado (ver pontos [75](#) a [80](#)).



Recomendação 3

Tornar a legislação mais clara e centrar as medidas de garantia do cumprimento das regras em casos que tenham um impacto considerável no mercado único

A Comissão deve:

- a) ao reexaminar a Diretiva Serviços com vista a elaborar uma proposta legislativa, sem prejuízo das decisões dos legisladores, definir mais claramente a proporcionalidade de eventuais novos requisitos nacionais e a notificação desses requisitos à Comissão;
- b) centrar-se e dar prioridade a medidas eficientes de garantia do cumprimento em casos que tenham um impacto considerável na integração do mercado único dos serviços;
- c) apoiar mais eficazmente as empresas de menor dimensão quando o seu direito de prestar serviços transfronteiras é violado, por exemplo, ajudando-as a intentar ações judiciais nos tribunais nacionais contra obstáculos regulamentares ou administrativos excessivos.

Prazo de execução: final de 2027

Os instrumentos utilizados pela Comissão e pelos Estados-Membros para facilitar os serviços transfronteiras foram, em grande medida, ineficazes

- 21** A Comissão e os Estados-Membros dispõem de vários instrumentos para facilitar o bom funcionamento do mercado único, incluindo os serviços transfronteiras, como os balcões únicos, a rede de resolução de problemas no mercado interno (SOLVIT) e o grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único. No entanto, os balcões únicos muitas vezes não garantiram o acesso a procedimentos eletrónicos e às informações exigidas pela Diretiva Serviços, a rede SOLVIT raramente foi utilizada para serviços e o grupo de trabalho alcançou poucos resultados na eliminação dos obstáculos aos serviços (ver pontos [81](#) a [93](#)).



Recomendação 4

Reforçar os instrumentos existentes para facilitar os serviços transfronteiras

A Comissão deve:

- a) em cooperação com os Estados-Membros, melhorar o acesso eletrónico à informação através dos balcões únicos e apoiar mais eficazmente as empresas na prestação de serviços transfronteiras;
- b) em cooperação com os Estados-Membros, reforçar o impacto do grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único, dando prioridade à eliminação dos obstáculos nacionais com elevado impacto no mercado único dos serviços;
- c) nos casos em que é provável que o grupo de trabalho não consiga eliminar eficazmente os obstáculos, fazer propostas legislativas, se todos os outros meios se revelarem ineficazes.

Prazo de execução: final de 2027

Ainda não tinha sido feita uma avaliação cabal do potencial impacto de uma maior integração do mercado de serviços no crescimento e no emprego

- 22** Segundo a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), o mercado único dos serviços já está altamente integrado, mas outras fontes indicam que ainda existem benefícios significativos para o mercado único dos serviços que poderiam ser alcançados se os obstáculos existentes aos serviços fossem eliminados (ver pontos [94](#) a [97](#)).
- 23** A Comissão utiliza indicadores de desempenho para mostrar os progressos realizados rumo à integração do mercado único. No entanto, esses indicadores não são totalmente adequados ao fim a que se destinam e faltam dados setoriais pertinentes (ver pontos [98](#) a [101](#)).
- 24** Por último, a Comissão ainda não analisou cabalmente os custos e os benefícios da integração do mercado único dos serviços, nem o impacto que o quadro regulamentar em vigor e os atuais obstáculos têm tido até à data no crescimento e no emprego (ver pontos [102](#) a [109](#)).



Recomendação 5

Acompanhar e avaliar os progressos alcançados rumo à conclusão do mercado único dos serviços

A Comissão deve:

- a) continuar a desenvolver indicadores adequados que informem acerca dos obstáculos aos serviços e utilizar esses indicadores para acompanhar os progressos realizados na integração do mercado dos serviços ao longo do tempo;
- b) avaliar o contributo que o quadro regulamentar da UE aplicável aos serviços tem dado ao crescimento e o emprego até à data, bem como o potencial impacto da eliminação dos obstáculos.

Prazo de execução: final de 2027

02

Observações do Tribunal em pormenor

As medidas tomadas pela Comissão para eliminar os obstáculos aos serviços no mercado único careciam de objetivos claros e de ambição estratégica

Até 2025, a Comissão não tomou medidas adequadas para eliminar os principais obstáculos aos serviços transfronteiras

- 25** O [Relatório Especial do Tribunal de 2016 sobre a aplicação da Diretiva Serviços](#) concluiu que a Comissão não tinha estabelecido uma estratégia abrangente para reforçar o mercado único dos serviços após a entrada em vigor da diretiva, em 2006. Na presente auditoria, o Tribunal examinou se a Comissão desenvolveu essa estratégia desde 2015. O Tribunal espera que uma estratégia sobre esta matéria defina claramente os objetivos da Comissão na eliminação dos obstáculos aos serviços no mercado único e que estabeleça um conjunto coerente de ações específicas e calendarizadas.

- 26** Em 2015, a Comissão adotou a sua estratégia para um mercado único europeu mais justo e aprofundado, que incluía várias ações no domínio dos serviços⁷. A estratégia propôs importantes iniciativas legislativas destinadas a simplificar os procedimentos para os prestadores de serviços, como por exemplo, um passaporte de serviços para aumentar a segurança e reduzir os obstáculos ao acesso transfronteiras, um procedimento de notificação simplificado para novos requisitos nacionais comunicados ao abrigo da Diretiva Serviços e uma proposta de diretiva relativa a testes de proporcionalidade. No final, só o teste de proporcionalidade para as profissões regulamentadas foi adotado, em 2018. Essa disposição requer que os Estados-Membros avaliem se a regulamentação nova ou alterada das profissões regulamentadas é justificada, não discriminatória, adequada aos objetivos a que se destina e não mais restritiva do que o necessário⁸. Em 2021, a Comissão retirou as restantes propostas, considerando pouco provável que se firmasse um compromisso político com o Conselho e o Parlamento Europeu sem comprometer os principais objetivos da iniciativa.
- 27** De três em três anos, a Comissão deve reexaminar a adequação da Diretiva Serviços e apresentar um relatório exaustivo sobre a sua aplicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho⁹. A Comissão não publicou regularmente esses relatórios, mas, em 2021, fez um levantamento e uma avaliação dos obstáculos jurídicos e administrativos existentes no setor dos serviços, comparando a situação em 2017 com a de 2006, quando a diretiva entrou em vigor¹⁰. O exercício da Comissão visava documentar a presença ou ausência de restrições, mas não avaliou a proporcionalidade ou justificação destas. O relatório demonstrou uma ligeira diminuição, entre 2006 e 2017, do nível absoluto de obstáculos em quase todos os setores dos serviços e observou que era necessário empreender mais esforços de reforma.

⁷ [COM\(2015\) 550](#), Comunicação da Comissão intitulada "Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas".

⁸ [Diretiva \(UE\) 2018/958](#) relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões. Ver também o [Relatório Especial 10/2024](#) do Tribunal sobre o reconhecimento das qualificações profissionais na UE.

⁹ [Diretiva Serviços](#), artigo 41.º.

¹⁰ *Mapping and assessment of barriers in the services sector - Summary report*, Comissão Europeia, 2021.

- 28** Uma vez que a Comissão não dispunha de dados exaustivos mais recentes, o Tribunal examinou a evolução dos obstáculos desde o exercício de levantamento de 2021 da Comissão nos seis Estados-Membros visitados (Alemanha, Estónia, França, Itália, Lituânia e Hungria). Analisou igualmente a metodologia utilizada pela Comissão para avaliar o grau de restritividade dos obstáculos aos serviços transfronteiras.
- 29** O exercício de levantamento da Comissão de 2021 sinalizou obstáculos muito restritivos nas profissões liberais, como o direito, a consultoria fiscal, a arquitetura, a construção, as artes e ofícios, o comércio retalhista e o turismo, por exemplo, os guias turísticos. O Tribunal constatou que pouco mudou desde 2017, o ano de referência do exercício de levantamento, e que nenhum dos seis Estados-Membros lançou grandes reformas nestes domínios. Pelo contrário, foram criados novos obstáculos (ver [caixa 1](#)).

Caixa 1

Exemplos de obstáculos aos serviços na Alemanha e na Lituânia

Na Alemanha, embora o quadro regulamentar aplicável aos arquitetos e advogados se tenha tornado menos restritivo, doze ofícios que não eram regulamentados desde 2004 voltaram a ser objeto de [regulamentação em 2020](#). A nova regulamentação deveu-se ao facto de as autoridades alemãs terem sinalizado consequências negativas da desregulamentação, tais como um aumento do número de novas empresas economicamente inviáveis, alterações nos requisitos exigidos nos ofícios em causa e uma falta de formação adequada de alguns dos novos operadores no mercado.

Na Lituânia, os esforços das autoridades nacionais para reduzir os encargos administrativos e de conformidade não foram bem-sucedidos por não terem sido suficientemente apoiados pelas empresas, especialmente nos casos em que a eliminação dos obstáculos poderia aumentar a concorrência nos mercados em causa. Um exemplo é o setor dos guias turísticos, no qual, desde 2023, as tentativas do ministério para reduzir os requisitos de licenciamento não foram bem-sucedidas porque as associações que representam o setor defenderam a manutenção do sistema de licenciamento existente.

- 30** O Tribunal observou que, na metodologia da Comissão para classificar as restrições como significativas, a existência de regulamentação setorial nacional era suficiente para classificar a restrição como "muito restritiva". Além disso, o sistema de pontuação baseava-se na mera análise das disposições jurídicas, sem fazer uma estimativa das consequências económicas da não eliminação das normas regulamentares.

- 31** A Comissão atualizou as suas recomendações de reforma dos serviços profissionais¹¹, mas não apresentou novas propostas legislativas, por exemplo para alterar a Diretiva Serviços, nem apontou a forma como os obstáculos devem ser reduzidos ou eliminados no futuro. A avaliação da Comissão não deu origem a iniciativas de reexame ou reforma dos obstáculos em questão em nenhum dos seis Estados-Membros.
- 32** Consequentemente, a Comissão não dispõe de informações completas e atualizadas sobre os obstáculos que inibem os serviços transfronteiras no mercado único e não adotou uma estratégia clara para classificar os obstáculos em função da sua importância e do seu potencial impacto no mercado único.

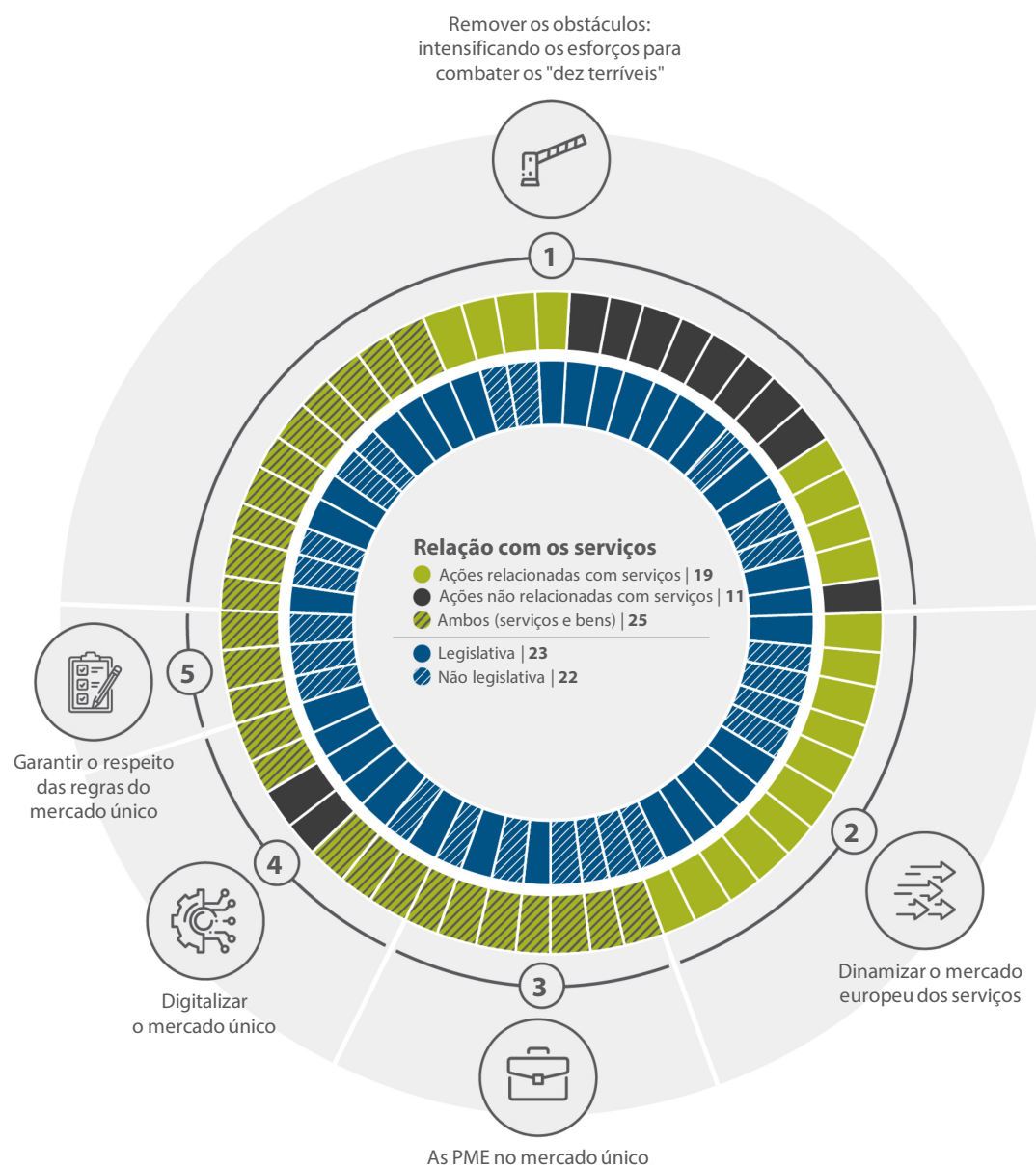
A estratégia da Comissão de 2025 para o mercado único aborda os serviços, mas não tem objetivos claros nem ações ambiciosas

- 33** Em 2025, a Comissão adotou uma nova estratégia para reforçar a integração do mercado único¹². A estratégia integra 55 ações, mais de metade das quais dizem respeito à legislação da UE (ações legislativas), sendo as restantes ações não legislativas, como procedimentos mais rápidos e a prestação de melhores orientações aos Estados-Membros ou a aplicação harmonizada das regras (ver [figura 1](#) e [anexo II](#)).

¹¹ COM(2021) 385, Comunicação da Comissão relativa à situação atual e à atualização das recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais, de 2017.

¹² COM(2025) 500, Comunicação da Comissão sobre uma Estratégia para simplificar, agilizar e fortalecer o mercado único.

Figura 1 – Ações previstas na estratégia da Comissão de 2025 para o mercado único



Os "dez terríveis": Trata-se de um conjunto de obstáculos ao mercado único que a Comissão sinalizou através de consultas às partes interessadas e que inclui a complexidade na criação e funcionamento das empresas, a excessiva complexidade das regras da UE, etc.

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

- 34** O Tribunal avaliou se a estratégia sinalizou as causas profundas dos obstáculos existentes no mercado único dos serviços, se definiu objetivos claros em termos dos resultados que a Comissão pretende alcançar, se foi abrangente e se propôs ações suficientemente ambiciosas com prazos de execução claros.

- 35** O Tribunal constatou que a estratégia sinalizou corretamente questões que impedem o mercado único dos serviços de realizar plenamente o seu potencial, designadamente regulamentações nacionais dos serviços fragmentadas, restritivas e divergentes e procedimentos onerosos para o destacamento de trabalhadores. Um aspeto positivo é o facto de a estratégia de 2025 se centrar claramente nos setores dos serviços pertinentes para o mercado único, ou seja, aqueles que a Comissão considera poderem proporcionar o maior valor acrescentado económico e serem os mais importantes para a transformação digital e ecológica. No entanto, a estratégia ainda não é clara quanto aos resultados que a Comissão pretende alcançar e as ações propostas carecem de ambição, conforme se explica em seguida.
- 36** Um dos principais domínios em que a Comissão considera ser necessário intervir é o dos serviços regulamentados, dos quais existem atualmente cerca de 5 700 na UE. A Comissão prevê um aumento de 0,5% do valor acrescentado bruto da UE, alcançável através de uma redução de 10% do número de obstáculos aos serviços¹³. No entanto, a estratégia não explica de que forma a Comissão tenciona alcançar este objetivo de redução dos obstáculos. Até à data, não existe uma análise que assinale quais os setores dos serviços que são particularmente prejudicados pela regulamentação. Por vezes, a regulamentação pode também ser benéfica, por exemplo, quando estabelece requisitos de qualidade rigorosos e os participantes no mercado não dispõem de outras informações sobre a qualidade dos serviços prestados num mercado. No seu [Relatório Especial de 2024 sobre o reconhecimento das qualificações profissionais na UE](#), o Tribunal constatou que "as ações da Comissão para incentivar os Estados-Membros a reduzirem o número de profissões regulamentadas carecem de resultados".
- 37** Segundo a Comissão, a complexidade das regras relativas ao destacamento temporário de trabalhadores continua a ser um dos principais obstáculos para as empresas. A estratégia da Comissão refere-se a uma iniciativa legislativa lançada em novembro de 2024 para facilitar as declarações de destacamento de trabalhadores através de uma interface pública¹⁴. No entanto, em 2025, apenas nove Estados-Membros¹⁵ tencionavam introduzir a interface, pelo que é pouco provável que se consiga uma redução significativa da atual fragmentação das regras e dos procedimentos nacionais em matéria de destacamento temporário de trabalhadores.

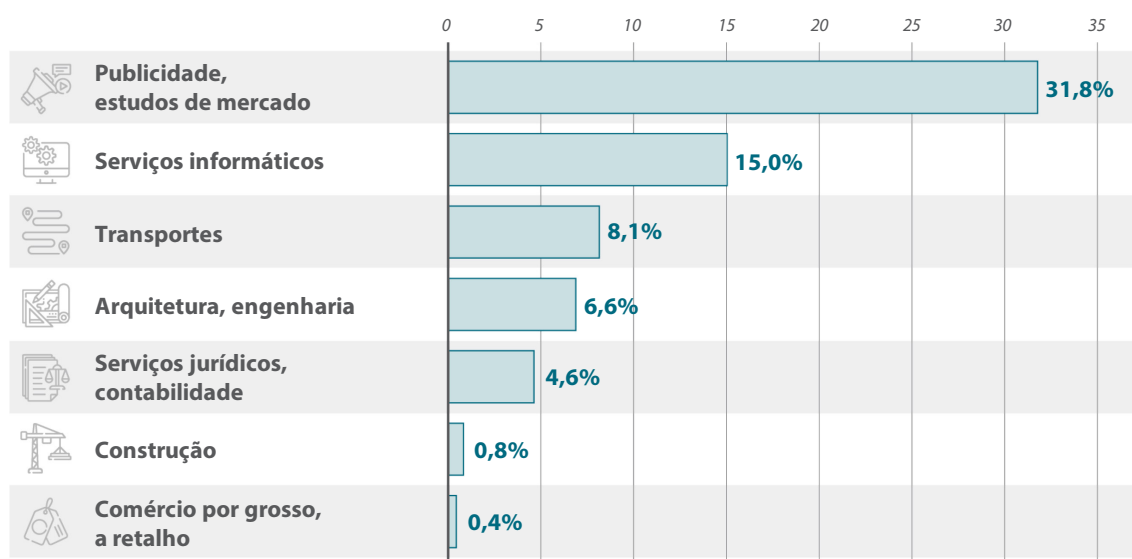
¹³ *Ibid.*, p. 16.

¹⁴ COM(2024) 531, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a uma interface pública ligada ao Sistema de Informação do Mercado Interno para a declaração de destacamento de trabalhadores.

¹⁵ República Checa, Alemanha, Irlanda, Grécia, Lituânia, Hungria, Polónia, Portugal e Eslovénia.

- 38** A estratégia prevê igualmente outras ações destinadas a eliminar obstáculos aos serviços, incluindo propostas legislativas que visam evitar um agravamento da fragmentação regulamentar e facilitar a criação de empresas por via digital e o seu funcionamento em todo o mercado único. No entanto, até ao final de 2025, a Comissão não tinha elaborado roteiros que explicassem de que forma poderiam ser alcançados resultados mensuráveis.
- 39** A Comissão tenciona fazer uso dos seus amplos poderes de decisão no que diz respeito ao mercado único, prevendo cerca de 23 possíveis iniciativas legislativas. Porém, como o setor dos serviços continua a caracterizar-se por diferenças significativas nos requisitos nacionais de autorização e certificação, o que gera dificuldades e custos elevados para as empresas que queiram prestar serviços noutro Estado-Membro, as ações previstas continuam a ser vagas. O Tribunal observa igualmente que, no passado, a Comissão optou principalmente por diretivas, como a Diretiva Serviços. A sua transposição para a legislação nacional demorou vários anos e deu ampla margem de interpretação aos Estados-Membros, promovendo assim regras nacionais divergentes.
- 40** A Comissão insta os Estados-Membros a uma maior apropriação do mercado único. Para os ajudar nesta tarefa, propõe a nomeação de funcionários de alto nível ("sherpas") nos governos nacionais para promover a aplicação das regras do mercado único e acelerar a eliminação dos obstáculos. No entanto, continua a não ser claro de que forma os Estados-Membros podem ser levados a comprometer-se com a eliminação dos obstáculos e o combate à fragmentação regulamentar.
- 41** Alguns setores de serviços caracterizam-se por trocas comerciais transfronteiriças mais intensas, podendo, por conseguinte, apresentar um maior potencial para dinamizar os mercados de serviços e reforçar o crescimento e o emprego (ver [figura 2](#)). A Comissão tenciona tomar medidas para facilitar os serviços industriais e prevê uma proposta legislativa para o final de 2026, destinada a reduzir os obstáculos no setor da construção. Trata-se de um importante passo em frente, que permitirá à Comissão utilizar melhor os seus recursos. No entanto, segundo dados da Comissão, outros setores poderão ser ainda mais pertinentes para o mercado único.

Figura 2 | Intensidade do comércio transfronteiras dos subsectores dos serviços (2023)



A intensidade do comércio é calculada como o volume do comércio (média de importações e exportações) em comparação com o volume de negócios de 2023.

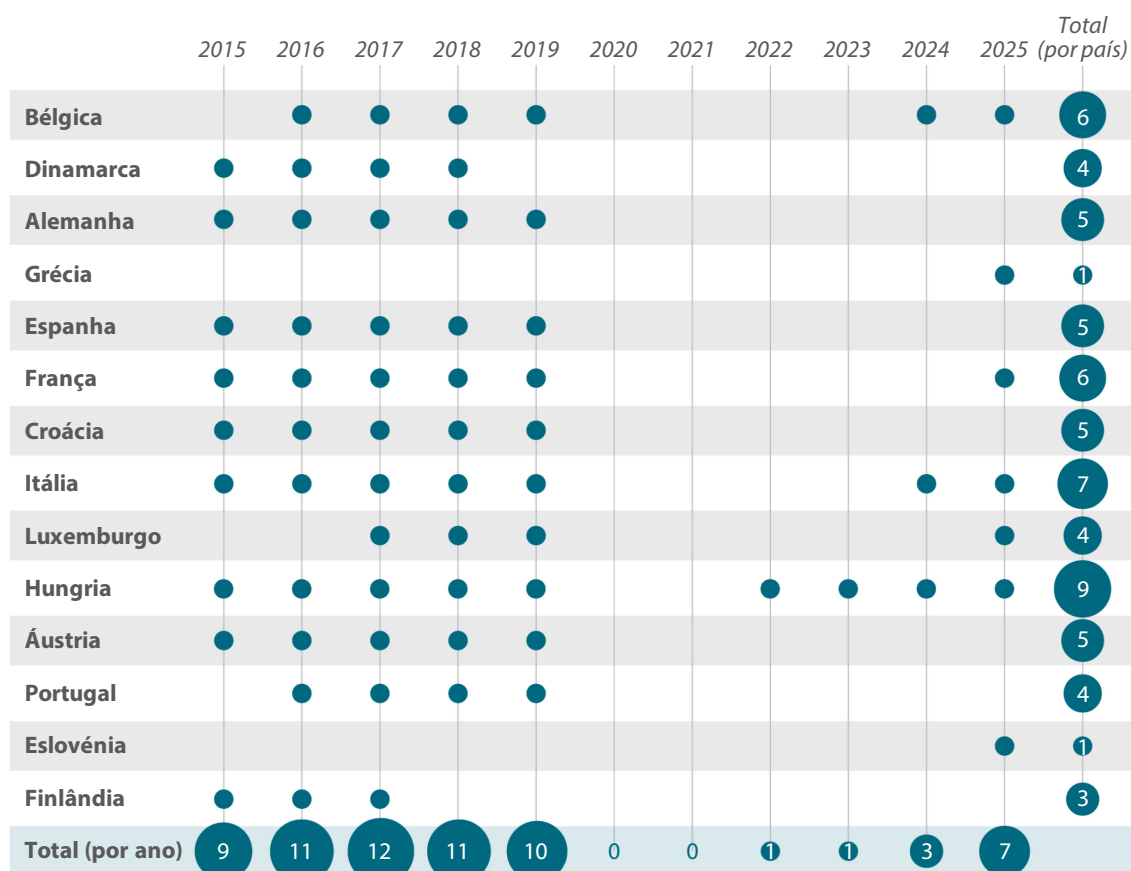
Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

- 42** Por último, a estratégia não faz referência ao Semestre Europeu. Assim, há o risco de as ações empreendidas no âmbito da estratégia não serem totalmente conformes às avaliações e às recomendações específicas por país relativas aos serviços emitidas no contexto do Semestre Europeu, e vice-versa.
- 43** De modo geral, a estratégia de 2025 da Comissão aponta obstáculos significativos aos serviços e dá prioridade a ações para os eliminar. A estratégia estabelece datas indicativas para o lançamento de várias ações específicas. A Comissão já encetou a execução de algumas delas, tal como previsto. Por exemplo, nos primeiros meses de 2026, começou a trabalhar na melhoria do procedimento de notificação ao abrigo da Diretiva Serviços, sem o qual iniciaria uma proposta legislativa para o Ato de Prevenção dos Obstáculos ao Mercado Único até 2027. Para outros, verificam-se atrasos iniciais (como a iniciativa relativa aos serviços transfronteiriços de aluguer de automóveis). Por último, o Tribunal observa igualmente que a estratégia não define suficientemente, para todas as ações, o que a Comissão pretende alcançar e até quando. Trata-se de um primeiro passo no sentido de um mercado único mais integrado, mas, ao mesmo tempo, o Tribunal considera que a estratégia ainda carece da ambição necessária para uma integração mais substancial do setor dos serviços no mercado único.

As recentes recomendações específicas por país não incentivaram os Estados-Membros a reformarem substancialmente a regulamentação nos setores dos serviços

- 44** Em 2012, a Comissão propôs colmatar parcialmente as lacunas existentes na aplicação da Diretiva Serviços através da emissão de recomendações específicas por país (REP) pelo Conselho; instou também os Estados-Membros em causa a introduzirem reformas nacionais mais ambiciosas¹⁶. O Tribunal analisou em que medida este acompanhamento da evolução dos mercados de serviços focou os serviços transfronteiras e a eliminação de obstáculos. Analisou igualmente as REP emitidas desde 2015, examinando se estas tinham conduzido a reformas importantes nos Estados-Membros em causa.
- 45** A análise do Tribunal revelou que o acompanhamento das REP pela Comissão se centrou em dados macroeconómicos e em informações agregadas devido à falta de dados pertinentes sobre determinados setores dos serviços, mas menos sobre os serviços transfronteiras.
- 46** Entre 2015 e 2019, o Conselho dirigiu anualmente aos Estados-Membros entre 9 e 12 REP relacionadas com o setor dos serviços. Não foram emitidas recomendações em 2020 e 2021, no auge da pandemia de COVID-19. Desde 2022, o número de REP relacionadas com o setor dos serviços diminuiu drasticamente (com apenas uma REP deste tipo por ano em 2022 e 2023, três em 2024 e sete em 2025), porque a Comissão se centrou na recuperação económica. Além disso, essas REP foram dirigidas a menos Estados-Membros do que antes da pandemia. De modo geral, desde 2022, o Conselho dirigiu REP desse tipo à Hungria em 2022-2024, à Bélgica e a Itália em 2024, e à Bélgica, à Grécia, a França, a Itália, ao Luxemburgo, à Hungria e à Eslovénia em 2025 (ver [figura 3](#)).

¹⁶ [COM\(2012\) 259](#), Comunicação da Comissão intitulada "Uma melhor governação para o mercado único".

Figura 3 | Recomendações específicas por país no domínio dos serviços

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

- 47** Entre os Estados-Membros visitados pelo Tribunal, a Alemanha, França, Itália e a Hungria tinham recebido recomendações relativas aos mercados de serviços. O Tribunal examinou em que medida as recomendações mais recentes desencadearam reformas destinadas a eliminar os obstáculos aos serviços e a promover o crescimento e o emprego através da desregulamentação. No entanto, constatou que essas recomendações não conduziram globalmente a reformas substanciais nos setores dos serviços e que as reformas foram desencadeadas por outras circunstâncias (ver [caixa 2](#)). De acordo com a última avaliação das REP efetuada pela Comissão em 2025, a Áustria e Portugal adotaram reformas que conduziram a uma avaliação dos progressos substanciais.

Caixa 2

Não foram executadas reformas substanciais no âmbito da aplicação das REP relativas aos serviços nos Estados-Membros visitados

A Comissão considerou que a Hungria¹⁷ não registou progressos ou registou poucos progressos na aplicação das REP recebidas desde 2019.

Em França, a REP de 2019 recomendava a redução das restrições regulamentares, em especial no setor dos serviços, por exemplo, no comércio retalhista, nas transações imobiliárias, na habitação, na restauração e nos serviços jurídicos e de contabilidade. Nesse ano, França adotou um plano de ação para apoiar o crescimento e a transformação das empresas, que continha cerca de 70 medidas destinadas a reduzir os obstáculos administrativos às empresas e a facilitar o acesso a financiamento. Globalmente, a Comissão considerou os progressos limitados.

Na sua [Recomendação de 9 de julho de 2019 relativa ao Programa Nacional de Reformas da Alemanha para 2019](#), o Conselho recomendou que a Alemanha reforçasse a concorrência nos serviços às empresas e nas profissões regulamentadas em 2019 e 2020. Em resposta, a Alemanha alterou as regras que regem os honorários dos engenheiros e arquitetos em 2020, na sequência de um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia que declarou inadmissíveis os honorários mínimos e máximos obrigatórios na Alemanha. Em 2021, a Alemanha alterou também a regulamentação profissional aplicável aos advogados e às empresas de consultoria fiscal, a fim de executar um acórdão do tribunal constitucional nacional. Não foram tomadas mais medidas no setor dos serviços para dar resposta às recomendações específicas por país de 2019 adotadas pelo Conselho. No entanto, não foram incluídas novas recomendações sobre serviços nas recomendações específicas por país relativas à Alemanha emitidas desde então.

- 48** Por último, o Tribunal observou que as recomendações não refletem de forma suficiente outras ações da Comissão destinadas a facilitar os serviços transfronteiras, como a estratégia de 2015 para um mercado único europeu mais justo e aprofundado e o plano de ação a longo prazo de 2020¹⁸, uma vez que o âmbito das REP relacionadas com os serviços no Semestre Europeu eram as questões políticas e ações com maior relevância e impacto macroeconómico.

¹⁷ [SWD\(2025\) 217](#), quadro A16.2: Quadro de síntese sobre as REP para o período de 2019-2024.

¹⁸ [COM\(2020\) 94](#), Comunicação da Comissão intitulada "Plano de Ação a Longo Prazo para Melhorar a Aplicação e o Cumprimento das Regras do Mercado Único".

- 49** Neste contexto, o Tribunal considera que o Semestre Europeu pode ser um complemento útil de outros instrumentos de execução, mas que não conseguiu, em grande medida, incentivar os Estados-Membros visitados a reformarem substancialmente os seus setores dos serviços nem logrou eliminar obstáculos aos serviços transfronteiras no mercado único.

Muito poucos Estados-Membros utilizaram o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para reformarem os setores dos serviços

- 50** Em 2020, o Conselho e o Parlamento Europeu criaram o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)¹⁹ para combater os efeitos adversos da pandemia de COVID-19 e reforçar o crescimento económico a longo prazo. Um novo mecanismo de financiamento permitiu aos Estados-Membros receber apoio financeiro para intensificar a execução de reformas sustentáveis e dos investimentos públicos com elas relacionados, incluindo medidas destinadas a dar resposta aos desafios sinalizados no contexto do Semestre Europeu.
- 51** O apoio financeiro foi sujeito à condição de os Estados-Membros incluírem reformas nos seus planos de recuperação e resiliência (PRR) nacionais e de cumprirem determinados marcos e metas. Os Estados-Membros tinham de contribuir para eliminar a totalidade ou um subconjunto significativo de desafios assinalados nas REP, mas não eram obrigados a dar resposta a cada domínio de intervenção. O Tribunal examinou se estes planos continham reformas pertinentes destinadas a eliminar os obstáculos aos serviços transfronteiras.
- 52** O Tribunal constatou que, entre os 10 Estados-Membros que receberam recomendações em 2019 relativas aos serviços (ver [figura 3](#)), Espanha, a Croácia, Itália, a Hungria, a Áustria e Portugal inscreveram nos seus PRR medidas de reforma destinadas a desregulamentar ou a simplificar setores dos serviços (ver [anexo III](#)). No entanto, as reformas dos PRR da Croácia, de Itália e de Portugal afetaram apenas setores marginais das economias nacionais, produzindo efeitos transfronteiras muito escassos ou nulos.
- 53** Itália também incluiu no seu PRR uma medida de reforma relacionada com os serviços de guia turístico, que produziu resultados positivos para os serviços transfronteiras (ver [caixa 3](#)).

¹⁹ Regulamento (UE) 2021/241, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Caixa 3

Reforma importante dos serviços de guia turístico em Itália como condição para o financiamento da UE proveniente do MRR

Em Itália, a [Lei n.º 190/2023](#), introduzida no âmbito do MRR²⁰, criou um quadro nacional unificado para a profissão de guia turístico, substituindo a anterior regulamentação deste setor, adotada a nível regional e muito fragmentada. Este ato legislativo assegurou o acesso livre e sem restrições à profissão, eliminando obstáculos como a adesão obrigatória a organismos profissionais, tabelas de honorários, requisitos em matéria de seguros e sanções por falta de comparência a cursos de formação. A inscrição na profissão é agora gratuita, após aprovação num exame nacional, não existem limites máximos impostos ao número de candidatos a exame ou de guias titulares de licença e os profissionais podem operar livremente em todo o território nacional.

A reforma facilitou a entrada de prestadores de serviços no mercado transfronteiras, assegurando o pleno reconhecimento das qualificações profissionais obtidas noutros Estados-Membros da UE ou em países tratados como equivalentes para este efeito.

- 54** Relativamente ao quadro financeiro plurianual pós-2027, a Comissão propôs a utilização de uma estratégia semelhante à do MRR, condicionando o desembolso dos fundos ao cumprimento satisfatório de importantes medidas de reforma e investimento. Associar o apoio financeiro da UE ao cumprimento de condicionalidades como a adoção e a execução com êxito de uma reforma poderia, em princípio, ser um instrumento eficaz para superar obstáculos regulamentares e administrativos aos serviços transfronteiras. Contudo, até à data, a utilização deste mecanismo de financiamento para a reforma do setor dos serviços tem sido muito reduzida²¹.

²⁰ Missão n.º 1 do PRR: Digitalização, inovação, competitividade, cultura e turismo; C3 – Turismo e cultura 4.0.

²¹ Relatórios Especiais [21/2022](#), [07/2023](#), [26/2023](#), [13/2024](#), e [09/2025](#).

Os esforços da Comissão destinados a fazer cumprir as regras do mercado único dos serviços depararam-se com desafios de monta

- 55** Os Estados-Membros tinham de transpor a Diretiva Serviços para a legislação nacional até ao final de 2009, devendo compatibilizar a sua legislação nacional com esse ato legislativo. A Comissão pode dar início a procedimentos de infração contra os Estados-Membros que não apliquem as regras do mercado único da UE. O Tribunal examinou a eficácia com que a Comissão investigou as infrações à Diretiva Serviços que lhe foram comunicadas. Além disso, examinou se existiam outros obstáculos à devida execução da diretiva nos Estados-Membros visitados.

Os termos utilizados para as regras do mercado único nem sempre foram claros

- 56** A Diretiva Serviços estabelece uma distinção entre a liberdade de prestação (a título temporário) de serviços e a liberdade de estabelecimento noutro Estado-Membro. No entanto, não existe uma definição jurídica do termo "prestação temporária de serviços" na legislação da UE.
- 57** Segundo as autoridades nacionais, apesar de alguma jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE, esta situação gera incerteza quanto à aplicação prática das disposições relativas aos serviços transfronteiras temporários. Muitas vezes, a legislação nacional que regula determinadas atividades económicas indica apenas os requisitos aplicáveis às atividades, sem esclarecer se estes se aplicam também aos prestadores de serviços temporários. Por conseguinte, a autoridade competente tem de examinar exaustivamente as circunstâncias de cada caso concreto. Para as empresas, essa situação pode gerar custos adicionais, uma vez que não podem prestar um serviço livremente, devendo estabelecer-se formalmente noutro Estado-Membro e cumprir todas as regras nacionais, por exemplo, relativas ao reconhecimento das qualificações profissionais.
- 58** O facto de um termo fundamental da Diretiva Serviços ainda não ter sido suficientemente esclarecido é suscetível de gerar insegurança jurídica e custos desnecessários para os prestadores de serviços, e pode comprometer a prestação de serviços noutros Estados-Membros.

Alguns Estados-Membros atrasaram a aplicação da Diretiva Serviços

- 59** Como último recurso para impor o cumprimento do direito da UE, a Comissão pode instaurar uma ação por infração contra um Estado-Membro junto do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)²². Os órgãos jurisdicionais nacionais podem também solicitar decisões prejudiciais do TJUE que lhes permitam decidir acerca de um caso específico. No entanto, estes procedimentos são frequentemente morosos, pelo que permitem que os casos de incumprimento persistam durante anos. Um exemplo é o caso das concessões públicas em Itália (ver [caixa 4](#)).

Caixa 4

Atrasos significativos na aplicação da Diretiva Serviços no caso das concessões públicas em Itália

Desde a entrada em vigor da Diretiva Serviços, a Comissão deu início a um procedimento de infração contra Itália, porque, contrariamente ao disposto no [artigo 9.º da Diretiva Serviços](#), as concessões públicas para serviços balneares não foram adjudicadas através de concursos públicos. Embora as disposições nacionais tenham sido revogadas em 2010, a legislação nacional subsequente prorrogou repetidamente as concessões existentes e adiou os concursos públicos destinados à sua reafetação²³. Apesar de um acórdão do TJUE de 2016²⁴ ter confirmado que essas concessões são abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva Serviços, um novo decreto-lei adotado em 2024²⁵ prorroga mais uma vez a validade das concessões até 2027.

Ocorreu uma situação semelhante no setor retalhista, em que só em 2023 foi adotada uma nova lei que reformou o sistema de atribuição de concessões para o comércio em zonas públicas²⁶. Esta forma de comércio representa cerca de um quinto de toda a atividade retalhista em Itália, com cerca de 160 000 retalhistas envolvidos no regime de concessões em 2023. No entanto, a mesma lei previa também prorrogações das concessões atribuídas por um período de 10 anos.

²² TFUE, artigo 258.º.

²³ Lei n.º 494 de 5.12.1993; lei n.º 25 de 26.2.2010 e lei n.º 145 de 30.12.2018.

²⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 14 de julho de 2016, nos [processos apensos C-458/14 e C-67/15](#).

²⁵ Decreto-lei n.º 131 de 16.9.2024.

²⁶ Lei anual em matéria de mercados e concorrência n.º 214/2023.

- 60** A Hungria tem sido reiteradamente criticada pela Comissão, através de recomendações específicas por país emitidas desde 2013, por criar um ambiente desfavorável a empresas estrangeiras que prestam serviços em setores como a banca, o comércio retalhista, a energia, os transportes ou os seguros, com regulamentação restritiva e intervenções administrativas arbitrárias que limitam a concorrência e afetam a rentabilidade das empresas. Estas condições podem desencorajar os serviços transfronteiras e o investimento direto por parte de prestadores de serviços noutros Estados-Membros da UE ou em países terceiros. Embora nem todos estes novos obstáculos sejam abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva Serviços, arriscam-se a aumentar ainda mais a fragmentação dos mercados de serviços da Hungria em relação ao mercado único da UE (ver [caixa 5](#)).

Caixa 5

Restrições regulamentares na Hungria que comprometem os princípios fundamentais do mercado único pertinentes para os serviços

Preços discriminatórios dos combustíveis

A Hungria introduziu preços oficiais de combustível mais baixos para os veículos com matrícula húngara, excluindo os veículos com matrículas estrangeiras. A Comissão deu início a um procedimento de infração formal em 2022, na sequência de uma reclamação de que esta medida violava as regras da UE relativas à livre circulação de bens e serviços na União.

Medidas discriminatórias no setor retalhista

A Hungria adotou igualmente várias medidas que restringem o acesso ao mercado. Em 2014, foi introduzida uma lei que proíbe os supermercados com atividade deficitária, a fim de proteger as empresas nacionais de grandes concorrentes que, em muitos casos, são estrangeiros. A Comissão solicitou subsequentemente a supressão das restrições. Em 2025, deu início a novos procedimentos de infração (ainda em curso no início de 2026), instando novamente a Hungria a cumprir as regras sobre a liberdade de estabelecimento e a assegurar a igualdade de tratamento dos operadores económicos relativamente a determinados produtos.

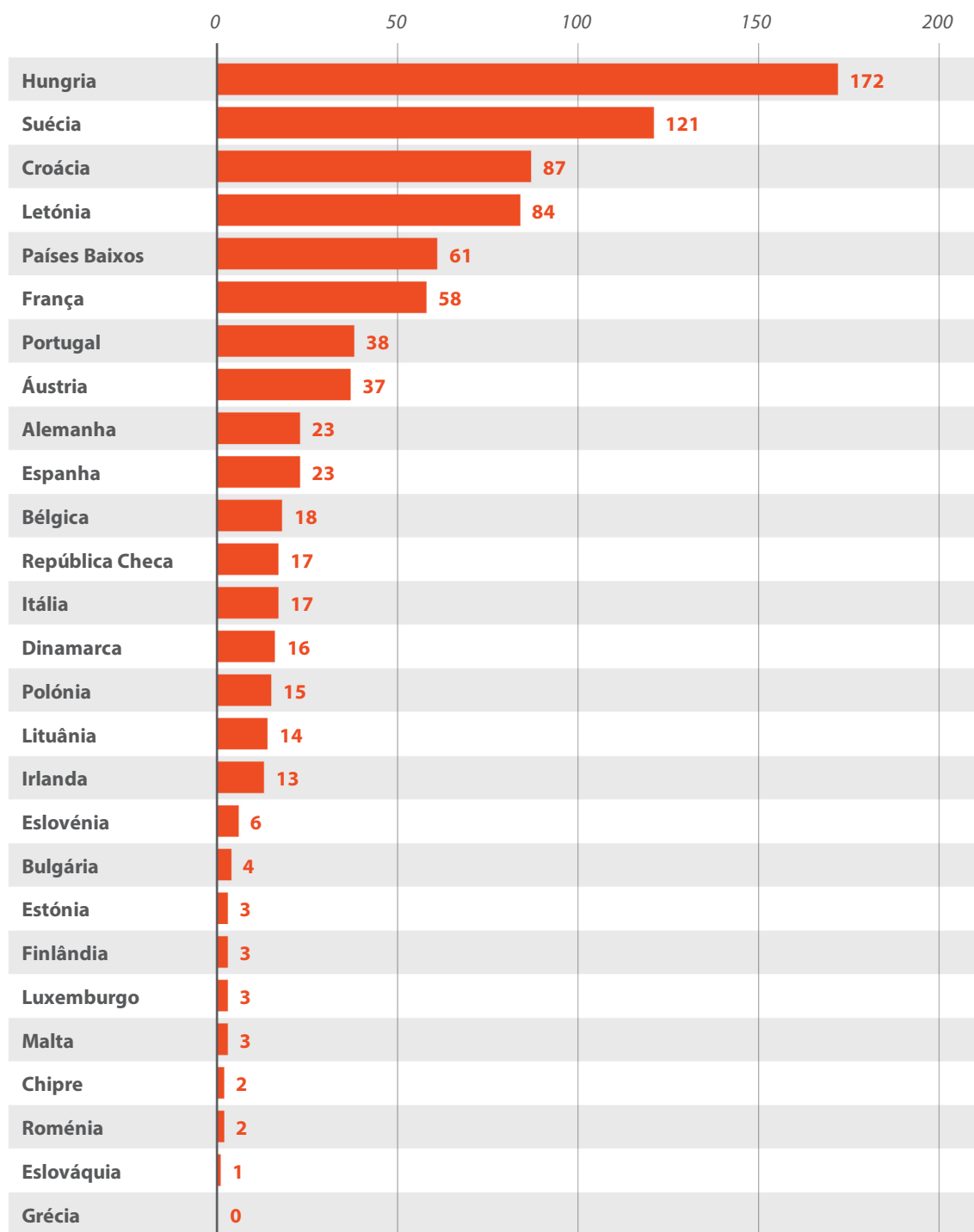
- 61** Em resumo, apesar da jurisprudência clara da UE e dos procedimentos de infração, alguns Estados-Membros atrasaram significativamente a aplicação da Diretiva Serviços ou introduziram até novos obstáculos regulamentares ou administrativos que comprometem ainda mais a integração do mercado único.

Existem lacunas significativas na notificação de novos obstáculos à Comissão, o que a torna, em grande medida, ineficaz

- 62** Nos termos dos artigos 15.º, n.º 7, e 39.º, n.º 5, da Diretiva Serviços, os Estados-Membros devem notificar à Comissão quaisquer novos requisitos legislativos, regulamentares ou administrativos que afetem a liberdade de estabelecimento e a prestação de serviços transfronteiras. A Comissão deve avaliar a compatibilidade desses requisitos com o direito da UE e informar os outros Estados-Membros, através da publicação da notificação num sítio Web específico. O Tribunal examinou se os Estados-Membros visitados cumpriram consistente e exaustivamente estas obrigações de notificação.
- 63** Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços, os novos requisitos devem ser não discriminatórios, justificados por uma razão imperiosa de interesse público e proporcionados. Estes critérios de notificação não abrangem, por exemplo, novos regimes de autorização. No entanto, uma proposta legislativa que a Comissão apresentou em 2016 a fim de colmatar esta lacuna foi retirada em 2021²⁷.
- 64** Entre 2016 e 2024, a Comissão recebeu 847 notificações efetuadas ao abrigo da Diretiva Serviços. A análise do Tribunal revelou diferenças significativas na forma como os Estados-Membros usam este procedimento. Por exemplo, a Grécia nunca apresentou uma notificação e nove outros Estados-Membros apresentaram menos de 10 notificações durante este período, ao passo que a Hungria e a Suécia apresentaram mais de 100 notificações cada (ver *figura 4*).

²⁷ COM(2016) 821.

Figura 4 – Notificações pelos Estados-Membros (2016-2024)



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

65 As disposições da Diretiva Serviços aplicam-se a todas as medidas introduzidas nos Estados-Membros a nível nacional, regional e local. No entanto, nos Estados-Membros visitados não havia um entendimento uniforme das obrigações de notificação de regras regionais ou locais. Alguns Estados-Membros notificavam requisitos impostos aos serviços a nível regional ou local, mas outros Estados-Membros notificavam apenas medidas nacionais.

- 66** Embora a Comissão tenha atualizado em 2022 as suas [orientações dirigidas aos Estados-Membros](#) e melhorado em 2024 o formulário de notificação que estes devem utilizar, as autoridades nacionais dos Estados-Membros visitados pelo Tribunal indicaram ainda não ter orientações suficientemente claras da Comissão sobre a avaliação da compatibilidade das regulamentações nacionais com a Diretiva Serviços, por exemplo no que diz respeito à não discriminação, bem como à necessidade e proporcionalidade dos projetos de legislação nacional. Foram estabelecidas orientações semelhantes sobre avaliações na [Diretiva \(UE\) 2018/958](#) relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões²⁸.
- 67** Após avaliar as notificações, a Comissão normalmente informou os Estados-Membros nos casos de aparente incumprimento da Diretiva Serviços. No entanto, os seus próprios esforços para detetar casos de legislação nacional não notificada foram reduzidos. Em 2019 e 2020, a Comissão realizou pela primeira vez exercícios de análise em todos os Estados-Membros, sinalizando cerca de 10 casos de aparente incumprimento em cada ano. Em seguida, os Estados-Membros em causa comunicaram as medidas em questão ou alteraram a sua legislação para a compatibilizar com a Diretiva Serviços. Em 2024, a Comissão realizou um exercício semelhante que, no entanto, abrangeu apenas duas regiões da Alemanha e da Polónia, devido a limitações de recursos.
- 68** Decorre do que precede que existem lacunas significativas no processo de notificação, o qual, por conseguinte, não garante que a Comissão seja devidamente informada sobre novos requisitos suscetíveis de constituir um obstáculo ao mercado único dos serviços. O âmbito e a frequência das investigações efetuadas por iniciativa da Comissão não são suficientes para compensar estas lacunas.

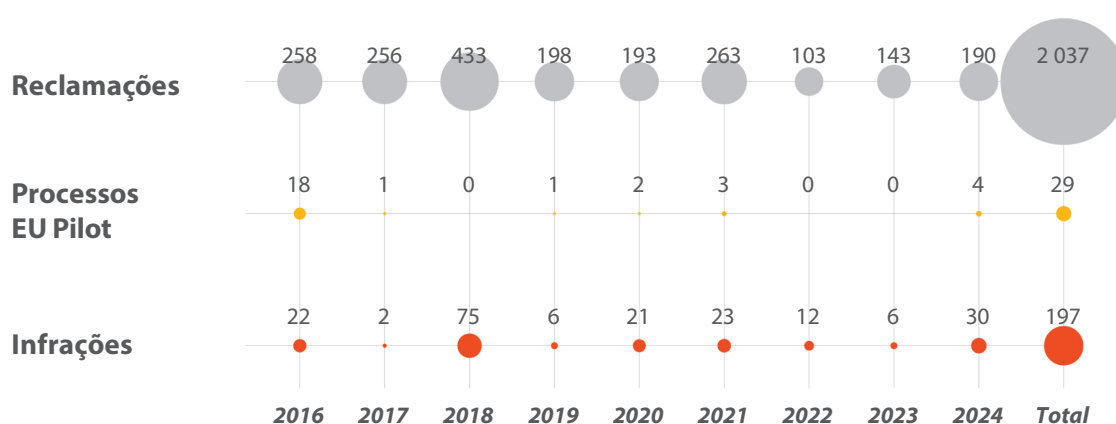
O tratamento dado pela Comissão às reclamações sobre serviços apresentou insuficiências

- 69** As reclamações são uma importante fonte de informação para a Comissão acerca de possíveis infrações às regras da UE relativas aos serviços. Se um cidadão ou uma empresa considerar que um Estado-Membro infringiu o direito da UE, por exemplo, ao adotar legislação ou tomar medidas administrativas, pode apresentar uma reclamação à Comissão. O Tribunal examinou uma amostra de 30 reclamações e outros casos selecionados a partir da base de dados da Comissão (THEMIS), a fim de avaliar se a Comissão estabeleceu eficazmente prioridades para o tratamento das reclamações e se tomou as medidas adequadas em casos de infração grave das regras da UE.

²⁸ Ver também [Relatório Especial 10/2024](#), ponto 34.

- 70** Desde 2016, a Comissão recebeu 2 037 reclamações dos 27 Estados-Membros da UE relativas a infrações às regras sobre livre prestação de serviços em todos os Estados-Membros. Após a avaliação, apenas alguns casos deram origem a procedimentos de infração formais contra os Estados-Membros (ver [figura 5](#)). As reclamações desencadearam 34% dos processos de diálogo EU Pilot, em que a Comissão tentou resolver suspeitas de incumprimento do direito da UE através de um diálogo informal com o Estado-Membro em causa; deram ainda origem a 13% dos procedimentos de infração.

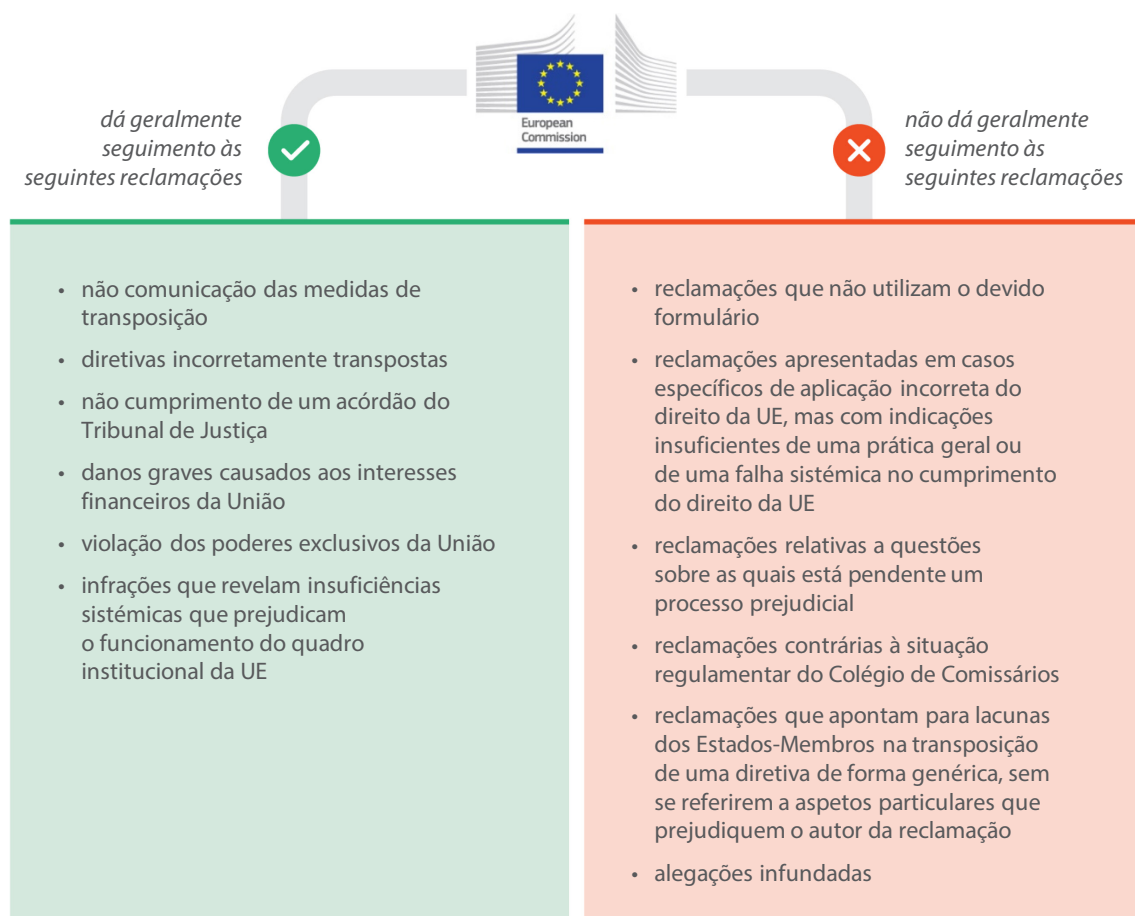
Figura 5 | Totais anuais de reclamações, processos de diálogo EU Pilot e procedimentos de infração



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

- 71** No âmbito do diálogo EU Pilot, criado em 2008, a Comissão tentou debater e resolver potenciais violações do direito da UE com os Estados-Membros, a fim de evitar, sempre que possível, procedimentos de infração formais nos termos do artigo 258.º do TFUE. No entanto, desde 2017, a Comissão só utilizou o EU Pilot para 11 infrações relacionadas com serviços (em comparação com 95 processos entre 2013 e 2016), uma vez que não considerou o instrumento eficaz para resolver os casos em questão.
- 72** Para gerir os seus recursos eficientemente, a Comissão deve estabelecer prioridades para o tratamento das reclamações e decidir que medidas tomar. Para o efeito, as orientações internas da Comissão para a avaliação de reclamações, baseadas na comunicação de 2017 intitulada "[Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação](#)", incluem categorias de casos que devem ser considerados prioritários e categorias em que, normalmente, não é dado seguimento (ver [figura 6](#)):

Figura 6 | Critérios para a definição de prioridades para o tratamento de reclamações pela Comissão



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

73 Relativamente aos casos a tratar, o Tribunal não encontrou provas de que a Comissão tinha aplicado critérios claros para a definição de prioridades. Embora, para tratar uma reclamação, os responsáveis pelos processos tenham de documentar e justificar a prioridade de execução (ver ponto 72), este procedimento não foi seguido em nenhum dos 30 casos incluídos na amostra do Tribunal.

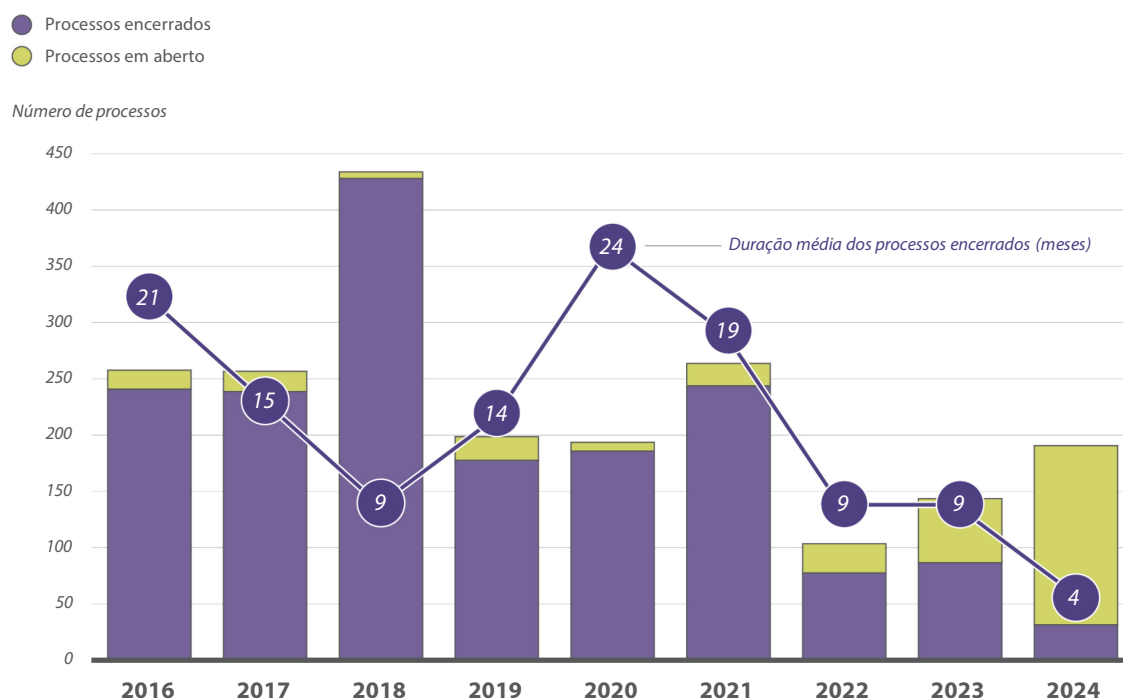
74 A cláusula de minimis do direito da UE destina-se a promover a eficiência, excluindo os casos de menor importância e evitando procedimentos de execução desnecessários. Uma vez que a Diretiva Serviços não contém essa cláusula, a Comissão teve de dar seguimento a todas as reclamações justificadas e devidamente apresentadas, incluindo muitas relativas a nichos de mercado, o que absorveu recursos significativos.

O processo de encerramento das reclamações apresentadas à Comissão foi, por vezes, moroso e desvantajoso para as pequenas empresas

- 75** A Comissão deve proceder a uma avaliação preliminar de todas as reclamações no prazo de dois meses a contar do registo. Se uma reclamação requerer uma análise mais aprofundada, a sua avaliação deve, normalmente, ser concluída no prazo de um ano a contar do registo. Todos os dossiês pendentes há mais de um ano devem ser avaliados a título prioritário²⁹. O Tribunal analisou o tempo que a Comissão demorou a tratar as reclamações.
- 76** Entre 2016 e 2024, a Comissão demorou, em média, 15 meses a resolver as reclamações relativas a serviços. Apesar dos prazos de tratamento mais longos verificados durante o período de 2019 a 2021, a duração média dos processos diminuiu consideravelmente desde 2016 (ver [figura 7](#)). No entanto, continua a ser comum haver procedimentos morosos. Cerca de um terço dos casos não cumpriu o prazo de 1 ano e 75 reclamações demoraram mais de 5 anos desde o registo até ao seu encerramento, o que representa cerca de 4,4% das reclamações concluídas.

²⁹ Ver também a ação 20 do plano de ação a longo prazo da Comissão, de 2020.

Figura 7 | Reclamações sobre serviços: número de processos abertos e encerrados e duração média dos processos encerrados (2016 a 2024)



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

77 O Tribunal constatou que a Comissão nem sempre avaliou as reclamações em conformidade com as suas regras processuais. Em determinados casos, faltavam registos de avaliações preliminares ou os autores da reclamação não tinham sido informados de que as suas reclamações estavam pendentes há mais de um ano. Além disso, houve três procedimentos de infração, contra a Hungria, a Roménia e a Eslováquia, aos quais não foi dado seguimento durante a pandemia de COVID-19 e que foram encerrados sem reavaliação³⁰. Num caso, a Comissão apenas emitiu recomendações, apesar de ter sinalizado uma potencial infração ao direito da UE (ver [caixa 6](#)).

³⁰ INFR(2020)2091, INFR(2020)2090 e INFR(2020)4007.

Caixa 6

Reclamação relativa ao destacamento de trabalhadores na Alemanha

A Comissão recebeu uma reclamação relativa ao destacamento temporário de trabalhadores contratados por prestadores de serviços através de empresas de trabalho temporário para trabalhar no setor da construção na Alemanha³¹.

Embora a Comissão tenha considerado que a lei alemã relativa ao trabalho temporário podia impedir este destacamento, optou apenas por uma recomendação³². Até à data, a Alemanha não tomou quaisquer medidas a este respeito e a Comissão ainda não encerrou o processo.

- 78** A maioria das reclamações tratadas pela Comissão foi apresentada por pequenas e médias empresas (PME) ou por pessoas que consideraram que o seu direito de prestar serviços noutro Estado-Membro tinha sido violado. As PME têm mais probabilidade de prestar serviços numa base temporária, ao passo que as empresas de maior dimensão tendem a estabelecer uma presença permanente no país em causa e, por conseguinte, enfrentam menos obstáculos transfronteiras. No entanto, muitas PME podem ter-se absterido de apresentar reclamações à Comissão devido à morosidade dos procedimentos e ao seu resultado incerto.
- 79** Para além do mecanismo de apresentação de reclamações, as empresas dispõem de poucas opções para se oporem a obstáculos regulamentares ou administrativos quando prestam serviços noutro Estado-Membro. Para as PME, especialmente, é muitas vezes demasiado dispendioso e moroso intentar ações judiciais nos tribunais nacionais (de outro Estado-Membro), as quais têm perspetivas de êxito incertas.
- 80** Em resumo, a Comissão conseguiu encurtar o prazo de tratamento das reclamações contra obstáculos à prestação de serviços transfronteiras, mas continua a ser comum haver procedimentos morosos e estes nem sempre resultaram em procedimentos de infração contra o Estado-Membro em causa, mesmo em casos em que tal se justificaria. Esta situação é particularmente desvantajosa para os prestadores de serviços de menor dimensão, que são mais suscetíveis de serem afetados por esses obstáculos mas menos suscetíveis de apresentar reclamações formais ou de procurar reparação legal junto dos tribunais nacionais.

³¹ CPLT(2020)02219.

³² *Transition pathway for Construction*, Comissão Europeia, 2023, pp. 40 e 44.

Os instrumentos destinados facilitar os serviços transfronteiras foram, em grande medida, ineficazes

- 81** Durante o período abrangido pela presente auditoria, a Comissão e os Estados-Membros dispunham dos seguintes instrumentos para facilitar o bom funcionamento do mercado único, incluindo a prestação de serviços transfronteiras às empresas:
- **Balcões únicos**, que proporcionam um ponto único através do qual os prestadores de serviços podem cumprir todos os procedimentos e formalidades em linha³³.
 - **SOLVIT**³⁴, um serviço gratuito de resolução de problemas coordenado pela Comissão e prestado pelas administrações nacionais desde 2002. A rede ajuda os cidadãos e as empresas que tenham dificuldades em obter das autoridades públicas de outro país o reconhecimento dos seus direitos decorrentes da UE, em especial quando se deslocam ou exercem atividades transfronteiras na UE. O serviço oferece uma alternativa à instauração de um processo formal em tribunal, à apresentação de uma reclamação à Comissão ou à apresentação de uma petição³⁵.
 - O **grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único** (SMET), um fórum em que a Comissão e os Estados-Membros trabalham em conjunto para eliminar os maiores obstáculos ao mercado único.
- 82** O Tribunal examinou se esses instrumentos foram suficientemente utilizados, e de forma eficaz, para facilitar os serviços transfronteiras na UE. Para o efeito, analisou os dados dos utilizadores disponíveis e os resultados das ações pertinentes do SMET e inquiriu os balcões únicos em todos os Estados-Membros.

³³ Artigos 6.º a 8.º da Diretiva Serviços.

³⁴ Recomendação 2013/461/UE da Comissão.

³⁵ COM(2025) 500, p. 28.

Os balcões únicos ainda não desempenham o papel que lhes é destinado pela Diretiva Serviços

- 83** A fim de simplificar os procedimentos administrativos para os prestadores de serviços, a Diretiva Serviços criou balcões únicos para tornar as informações essenciais (como os requisitos locais) facilmente acessíveis, tanto aos prestadores como aos destinatários dos serviços³⁶. Os Estados-Membros são livres de decidir quantos balcões únicos são necessários e a quem confiam essa função. Dois Estados-Membros da amostra do Tribunal (Alemanha e Itália) têm um sistema muito descentralizado e, por conseguinte, confiaram esta função aos municípios e às câmaras de comércio e de artes e ofícios.
- 84** Com vista a aplicar eficazmente a Diretiva Serviços, a Comissão acordou com os Estados-Membros uma carta no âmbito do seu pacote de 2012 relativo aos serviços. O objetivo desta carta era incentivar os Estados-Membros a tornarem os serviços dos balcões únicos mais acessíveis e fáceis de utilizar³⁷. Em 2018, a Comissão deu início a um procedimento de infração contra todos os Estados-Membros por incumprimento das disposições da Diretiva Serviços relativas aos balcões únicos. Após encerrar o procedimento, a Comissão trabalhou com os Estados-Membros para elaborar um catálogo de boas práticas em 2024, a fim de continuar a melhorar os balcões únicos.
- 85** Nos Estados-Membros visitados, o Tribunal avaliou os progressos realizados pelos balcões únicos na aplicação do catálogo de boas práticas. Juntamente com as suas visitas, o Tribunal realizou, em junho de 2025, um inquérito junto dos balcões únicos dos 27 Estados-Membros (ver extrato no [anexo IV](#)).
- 86** Tanto os resultados do inquérito ([anexo V](#)) como as visitas do Tribunal aos Estados-Membros indicam que muitos balcões únicos não funcionam em conformidade com a Diretiva Serviços e ainda não aplicaram as recomendações de boas práticas (ver [caixa 7](#)).

³⁶ Artigo 7.º da Diretiva Serviços.

³⁷ COM(2012) 261, comunicação da Comissão intitulada "Uma parceria para um novo crescimento no setor dos serviços 2012-2015", p. 12.

Caixa 7

Necessidade de melhoria dos serviços dos balcões únicos

Dos 27 Estados-Membros, 16 têm um balcão único central. No entanto, o Tribunal observou que apenas três cumpriam plenamente todos os requisitos da Diretiva Serviços (França, Polónia e Suécia). Em oito Estados-Membros, os prestadores de serviços não podem cumprir todas as formalidades administrativas necessárias para as suas atividades transfronteiras através do balcão único, e em nove Estados-Membros, os balcões únicos não fornecem todas as informações necessárias, tais como a forma de aceder aos registos e bases de dados públicos ou o que fazer em caso de litígio. Só em seis Estados-Membros é que as empresas podem cumprir todas as formalidades em linha, e só em sete Estados-Membros é que os balcões únicos seguem as recomendações de boas práticas da Comissão.

Todos os onze Estados-Membros que têm balcões únicos descentralizados tinham um ou mais balcões que não cumpriam todos os requisitos da diretiva, por exemplo, porque os prestadores de serviços não podiam cumprir todas as formalidades administrativas necessárias para as suas atividades transfronteiras ou porque o balcão único não cumpria plenamente os requisitos relativos à informação.

Entre os balcões únicos descentralizados, apenas os de Espanha, da Eslovénia e da Áustria seguem plenamente as práticas e recomendações. Por exemplo, na República Checa, na Alemanha, em Itália e na Eslováquia, alguns balcões únicos não fornecem informações em inglês.

Em 13 Estados-Membros, as empresas que procuravam beneficiar dos serviços do balcão único não podiam utilizar os seus dados nacionais de identificação eletrónica em todos os balcões únicos.

A [Plataforma Digital Única Europeia](#) é uma iniciativa da UE concebida para facilitar o acesso em linha à informação e aos procedimentos administrativos até ao final de 2020³⁸. No entanto, o inquérito do Tribunal constatou que na Bélgica, na República Checa, na Alemanha, em Itália, na Hungria e na Roménia não é possível aceder aos balcões únicos através desta plataforma.

³⁸ Regulamento (UE) 2018/1724.

87 Uma vez que, regra geral, os balcões únicos conservam apenas dados reduzidos sobre os pedidos de informações ou de assistência recebidos de empresas de outro Estado-Membro, foi difícil avaliar em que medida facilitaram os serviços transfronteiras. Em quatro Estados-Membros que empregam uma estratégia descentralizada e em cerca de um terço dos que têm uma estratégia centralizada, os balcões únicos não recolhem estas informações. Entre os Estados-Membros que têm uma estratégia centralizada, o inquérito do Tribunal revelou que mais de metade recebeu menos de 50 pedidos por ano, o que suscita questões sobre a utilidade geral dos balcões únicos.

As empresas raramente recorreram à rede SOLVIT para resolver questões jurídicas decorrentes de serviços transfronteiras

88 A SOLVIT continua a ser raramente utilizada para os serviços, tendo-se verificado poucas alterações desde 2015, altura em que o Tribunal examinou a situação no âmbito do seu relatório especial anterior. Em 2024, apenas 25 casos de um total de 3 427 diziam respeito a serviços, o que é semelhante aos valores de 2014 (17 de um total de 2 368)³⁹.

89 O [inquérito da Eurochambres de 2024 sobre o mercado único](#) concluiu que, quando confrontadas com obstáculos transfronteiras, as empresas recorriam normalmente a aconselhamento jurídico ou contactavam as câmaras de comércio e indústria. Segundo a Eurochambres, o pouco recurso à rede SOLVIT pode dever-se a uma falta de sensibilização entre as empresas.

³⁹ Relatório Especial 05/2016, ponto 82.

O grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único alcançou poucos resultados concretos no que toca aos serviços

- 90** Desde a sua criação em 2020, o SMET lançou 11 projetos, dos quais apenas dois diziam respeito a serviços. Um dos projetos, relativo ao [controlo prévio das qualificações](#)⁴⁰, já foi concluído. O outro projeto, sobre a [simplificação dos requisitos administrativos para os prestadores de serviços transfronteiras](#), foi lançado em 2022 e estava ainda em curso em outubro de 2025. À data da redação do presente relatório, a Hungria ainda não tinha participado ativamente no grupo de trabalho⁴¹.
- 91** O Tribunal analisou o projeto de simplificação dos requisitos administrativos aplicáveis ao destacamento de trabalhadores. Este tem pertinência para a aplicação da Diretiva Serviços, nos casos em que, por exemplo, um prestador de serviços obtém um contrato de prestação de serviços noutro Estado-Membro e envia temporariamente os seus trabalhadores para esse Estado-Membro para executar os trabalhos. Em 2025, o projeto tinha alcançado poucos resultados no que toca a facilitar o destacamento de trabalhadores.
- 92** O grupo de trabalho sinalizou oito boas práticas para reduzir os encargos administrativos que pesam sobre as empresas (ver [caixa 8](#)). Embora a maioria dos Estados-Membros tenha concordado que as pessoas de contacto não tinham de estar fisicamente presentes no país de destacamento, não houve uma vontade semelhante de limitar as declarações aos setores que acarretem um risco substancial de incumprimento das regras de destacamento. Essa medida poderia ter reduzido significativamente os encargos para muitas empresas em setores sem risco, mas apenas 11 Estados-Membros tencionavam ponderar essa estratégia específica⁴². Alguns dos Estados-Membros visitados consideraram que as isenções resultariam numa perda substancial de informações de controlo e de eficácia nas inspeções.

⁴⁰ Ver também o [Relatório Especial 10/2024](#) do Tribunal sobre o reconhecimento das qualificações profissionais na UE.

⁴¹ [SWD\(2025\) 217](#), p. 52.

⁴² [Relatório de 2023-2024 do grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único](#), Comissão Europeia, p. 13.

Caixa 8

Projeto do SMET sobre o destacamento de trabalhadores

O grupo de trabalho sinalizou oito boas práticas aplicadas pelos Estados-Membros que poderiam reduzir os encargos administrativos impostos às empresas quando destacam trabalhadores para outros Estados-Membros. Eis alguns exemplos:

- exigir uma declaração prévia apenas em domínios que tenham um risco substancial de incumprimento das regras em matéria de destacamento ou para destacamentos que excedam uma determinada duração;
- permitir que os prestadores de serviços apresentem a declaração prévia até ao final do primeiro dia de trabalho;
- exigir apenas documentos essenciais, como um contrato de trabalho, folhas de vencimento e folhas de presença, e conceder aos prestadores de serviços um prazo razoável para apresentarem documentos mediante pedido;
- permitir que os prestadores de serviços apresentem documentos em qualquer língua da UE e assegurar maior flexibilidade no que diz respeito à facilidade em contactar as pessoas responsáveis, caso sejam efetuados controlos pelas autoridades.

93 Em geral, os principais instrumentos utilizados pela Comissão e pelos Estados-Membros para facilitar os serviços transfronteiras foram ineficazes, devido ao seguinte:

- nem todos os balcões únicos cumprem os requisitos estabelecidos na Diretiva Serviços e no catálogo de boas práticas de 2024; mais importante ainda, nos casos em que estão disponíveis informações, verifica-se que os serviços dos balcões são utilizados apenas esporadicamente, pelo que ainda não cumprem o papel que foi previsto para eles na Diretiva Serviços;
- a rede SOLVIT recebe apenas um pequeno número de processos relacionados com serviços;
- o grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único alcançou poucos resultados concretos no domínio dos serviços.

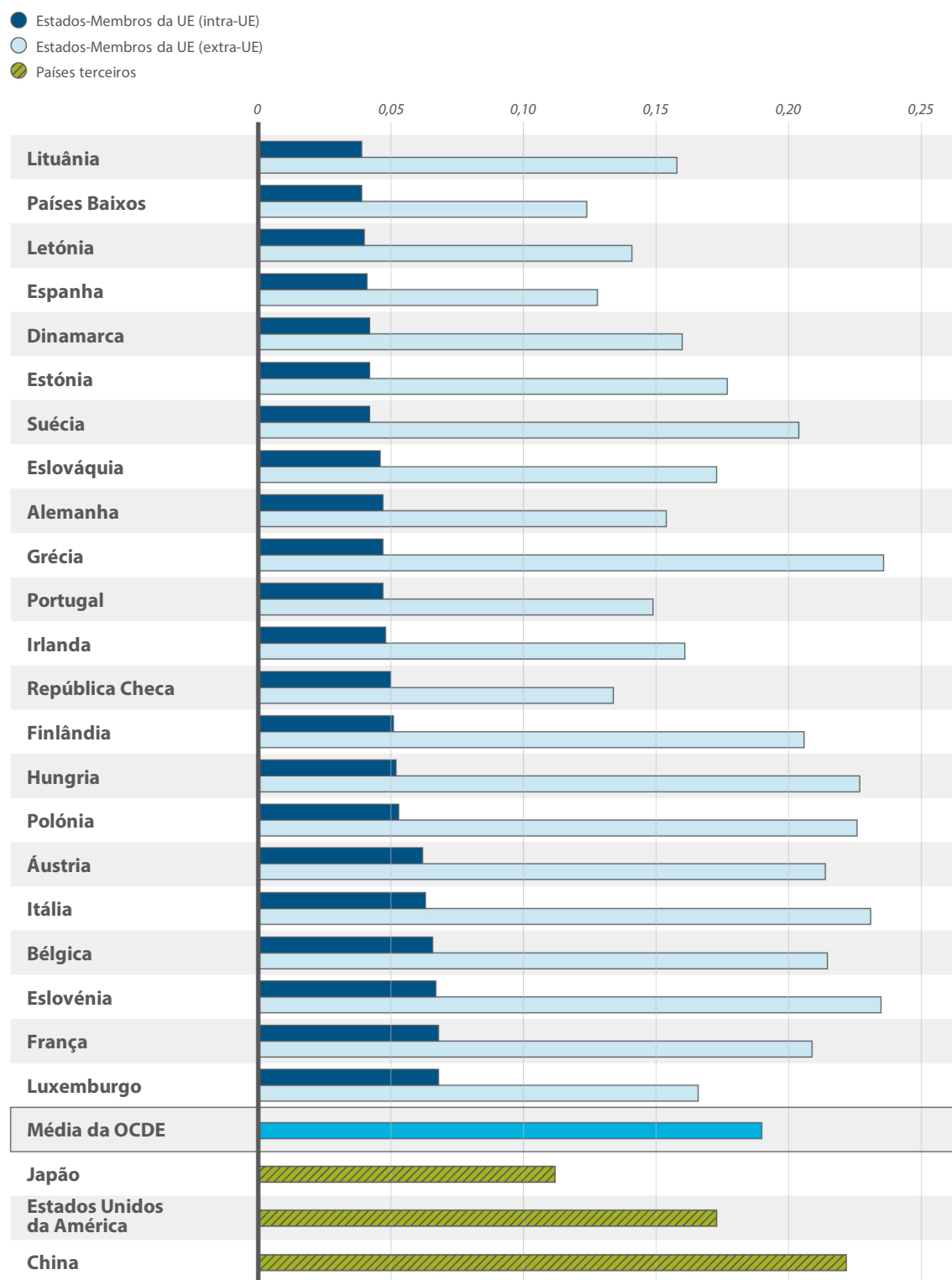
Os custos, benefícios e impacto potencial de uma maior integração do mercado de serviços ainda não foram suficientemente avaliados

O mercado único de serviços da UE está comparativamente integrado, mas persistem muitos obstáculos

- 94** O Tribunal examinou informações provenientes de outras fontes sobre o nível de integração do mercado único dos serviços. Um exemplo é o [índice de restritividade do comércio de serviços](#) (STRI) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE). O STRI não mede a integração económica, mas fornece informações sobre obstáculos regulamentares que afetam o comércio em 22 importantes setores dos serviços em 51 países. O índice inclui restrições à entrada de prestadores de serviços estrangeiros, obstáculos à concorrência (como a presença de empresas públicas que gozem de tratamento preferencial), transparência regulamentar, restrições à circulação de pessoas (por exemplo, no caso de destacamento de trabalhadores) e outras medidas discriminatórias⁴³. Os setores incluídos não correspondem totalmente aos abrangidos pela Diretiva Serviços.
- 95** O STRI sugere que as restrições aos serviços dentro da UE são consideravelmente inferiores à média da OCDE ou aos obstáculos ao comércio de serviços com países terceiros. Segundo este índice, os obstáculos que restringem os serviços nos Estados-Membros são relativamente poucos no mercado único da UE (a um nível agregado em todos os setores acompanhados), e significativamente inferiores aos entraves que obstam ao comércio de serviços com países terceiros ou em comparação com as barreiras que outras economias importantes colocam aos prestadores de serviços estrangeiros.
- 96** Para Estados-Membros e setores específicos, o STRI mostra que os obstáculos podem variar significativamente e mudar ao longo do tempo, por exemplo, quando um Estado-Membro introduz novos obstáculos aos serviços (ver [figura 8](#)).

⁴³ Geloso Grosso, M. et al. (23 de janeiro de 2015), "[Services Trade Restrictiveness Index \(STRI\): Scoring and Weighting Methodology](#)", Documentos da OCDE sobre política comercial, N.º 177, Publicações OCDE, Paris.

Figura 8 | Índice da OCDE sobre a restritividade no comércio de serviços – STRI (2024)*



Nota: zero indica ausência de restrições e um – indica o quadro regulamentar mais restritivo.

* Não existem dados para a Bulgária, Chipre, Croácia e Malta.

Fonte: TCE, cálculos efetuados a partir da [base de dados do índice STRI da OCDE](#).

97 No entanto, outras fontes indicam que existem ainda benefícios significativos que o mercado único dos serviços poderia recolher se os obstáculos existentes aos serviços fossem eliminados. Por exemplo, em 2022, a Comissão avaliou o impacto económico da aplicação da Diretiva Serviços e da eliminação dos obstáculos no setor dos serviços da UE entre 2006 e 2017⁴⁴. O estudo tomou por base a quantificação do nível de restritividade dos mercados de serviços da UE e tentou quantificar o impacto macroeconómico das reformas realizadas até 2017. O estudo sugeriu que novas reformas regulamentares no setor dos serviços poderiam dar um impulso significativo à resiliência do mercado único e um contributo vital para o PIB da UE. Esta conclusão é corroborada por outras análises que indicam a persistência de obstáculos ou preveem ganhos semelhantes em termos de competitividade e crescimento económico⁴⁵.

Os indicadores-chave de desempenho da Comissão sobre o mercado único não fornecem informações suficientes sobre os serviços

98 A Comissão acompanha os indicadores-chave de desempenho (ICD) para o mercado único através do [Painel de Avaliação do Mercado Único e da Competitividade](#) e comunica informações a esse respeito através dos seus relatórios anuais do mercado único e da competitividade. Os ICD visam domínios como a integração do mercado, o cumprimento das regras, as condições comerciais e a competitividade, a fim de sinalizar desafios como os encargos regulamentares e a fragmentação. Existem ICD específicos que abrangem as lacunas na transposição e cumprimento (se as regras são bem aplicadas), a integração comercial de bens e serviços, o acesso a contratos públicos e a serviços, assim como indicadores sobre a resiliência económica e a transição digital. O Tribunal examinou e avaliou os ICD da Comissão em termos da sua capacidade para acompanhar a integração do mercado único dos serviços e demonstrar o impacto da legislação da UE na facilitação dos serviços transfronteiras.

⁴⁴ Nota de rodapé ⁶.

⁴⁵ Eurochambres, *2024 single market survey – overcoming obstacles, developing solutions*; Deutsche Industrie- und Handelskammer, *DIHK-single market survey on barriers 2024*; Dorn, F., Flach, L., Gourevich, I., *Building a stronger Single Market: Potential for deeper integration of the services sector within the EU*, 2024.

- 99** O [Painel de Avaliação do Mercado Único e da Competitividade](#) fornece um vasto leque de indicadores que refletem a situação do mercado único. Os indicadores mais pertinentes para os mercados de serviços dizem respeito à restritividade dos mercados nacionais de serviços. No entanto, limitam-se a um grupo de profissões liberais, como o direito, a arquitetura e a contabilidade, bem como ao reconhecimento de determinadas qualificações profissionais e serviços postais.
- 100** É fundamental comparar a evolução dos indicadores ao longo do tempo, mas a comunicação de informações nos relatórios anuais do mercado único e da competitividade varia de ano para ano, com quantidades diferentes de ICD, o que dificulta a comparação ao longo do tempo. A comunicação de informações centra-se principalmente em indicadores de alto nível, como o comércio de serviços intra-UE enquanto percentagem do PIB da União e a percentagem dos serviços no valor acrescentado total das exportações. No entanto, esses indicadores não têm em conta as empresas que se estabelecem noutros Estados-Membros para prestar serviços, nem os setores economicamente significativos ou altamente dinâmicos no mercado único. A Comissão não tinha utilizado os dados do índice STRI da OCDE para proporcionar uma imagem mais justa da integração do mercado único dos serviços. Porém, também não dispunha de dados setoriais pertinentes.
- 101** Outra medida pertinente a acompanhar é o crescimento da produtividade na UE, que continua a ser inferior à de economias homólogas e aumentou mais lentamente do que nestas⁴⁶. No entanto, a análise do Tribunal constatou que o atual quadro de indicadores capta os resultados em termos de comércio e regulamentação, mas não mede sistematicamente os principais fatores estruturais que impulsionam a produtividade em diferentes indústrias, nem o papel destes fatores na criação de empregos qualificados.

⁴⁶ [COM\(2023\) 168](#), Comunicação da Comissão intitulada "Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030", p. 1.

A Comissão ainda não realizou uma avaliação exaustiva dos custos e benefícios da integração do mercado único dos serviços

- 102** Antes de apresentar a sua proposta legislativa em 2004, a Comissão avaliou o impacto da futura Diretiva Serviços na economia, nas questões sociais, no ambiente e nas administrações nacionais⁴⁷. A avaliação prevê efeitos positivos no comércio e no investimento, no emprego, nas pequenas e médias empresas, na inovação, na produtividade do trabalho e nos preços no consumidor. Globalmente, concluiu que a eliminação dos obstáculos ao mercado interno dos serviços geraria benefícios substanciais para a UE, em termos de crescimento económico e de criação de emprego.
- 103** Nos termos da Diretiva Serviços, a Comissão deve avaliar, de três em três anos, a forma como a diretiva é aplicada, em especial no que diz respeito ao acesso não discriminatório aos serviços e à eliminação de obstáculos ao mercado interno dos serviços. A Comissão pode incluir propostas de alteração no seu relatório, se considerar necessário⁴⁸. As orientações da Comissão sobre legislar melhor requerem igualmente a produção contínua e sistemática de dados concretos sobre a aplicação e os efeitos do direito da UE ao longo do tempo⁴⁹.
- 104** O Tribunal examinou se, nos últimos anos, a Comissão avaliou os custos e os benefícios decorrentes da eliminação dos obstáculos aos serviços no mercado único. O Tribunal examinou se a Comissão tinha analisado o equilíbrio entre, por um lado, uma maior harmonização no mercado único, que desse origem a custos de transação mais baixos e a condições de concorrência mais equitativas para as empresas e, por outro lado, os custos para as empresas decorrentes da adaptação ao novo regime, por exemplo, os custos relacionados com o cumprimento das novas regras.
- 105** A Comissão tem apresentado relatórios sobre a aplicação da Diretiva Serviços, o mais recente dos quais em 2021. No entanto, esse relatório forneceu principalmente análises jurídicas dos obstáculos, sem incluir avaliações económicas.

⁴⁷ SEC(2004) 21, documento de trabalho dos serviços da Comissão, "Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market".

⁴⁸ Artigo 41.º da Diretiva Serviços.

⁴⁹ SWD(2021) 305.

- 106** Em 2012, três anos após o prazo para os Estados-Membros transporem a Diretiva Serviços para o direito nacional, a Comissão publicou a sua primeira avaliação do impacto económico da diretiva⁵⁰. No entanto, o [Relatório Especial do Tribunal de 2016](#) concluiu que esse estudo utilizara dados sobre os obstáculos que existiam antes do prazo de 2009, e que apenas previra os efeitos da eliminação destes. Por conseguinte, o relatório concluiu que ainda não existia uma quantificação fiável do impacto económico, devido à falta de dados adequadamente pormenorizados sobre os setores afetados pela diretiva⁵¹.
- 107** Desde 2015, a Comissão realizou vários estudos de menor dimensão sobre determinados aspetos, por exemplo, [o impacto do quadro regulamentar na automatização digital dos serviços profissionais \(2021\)](#), [a utilização da economia comportamental para avaliar os incentivos dos profissionais nas profissões de serviços às empresas \(2021\)](#) e [a concorrência e os seus resultados económicos em determinadas profissões de serviços às empresas na UE](#). Ainda não existe um estudo que forneça informações sobre os custos das reformas regulamentares para as empresas e que explique com precisão como se deve proceder à desregulamentação. O Tribunal já salientou, no seu [Relatório Especial 28/2018](#), que os beneficiários consideram muitas vezes que as alterações frequentes das regras e orientações podem gerar confusão e incerteza e, por conseguinte, ser contrárias à boa execução dos programas e ao objetivo de simplificação.
- 108** Os relatórios de Mario Draghi e Enrico Letta (ver ponto [05](#)) destacam o papel dos serviços e preveem um crescimento significativo no futuro. Reconhecem a importância dos encargos regulamentares para as empresas, em especial as PME, bem como a necessidade de eliminar os obstáculos aos serviços, a fim de que todo o potencial do mercado único possa ser explorado. No entanto, não quantificam o impacto económico da eliminação dos obstáculos nem debatem os custos e benefícios correspondentes.
- 109** Em resumo, a Comissão ainda não realizou uma avaliação sistemática dos custos e benefícios decorrentes da integração dos serviços no mercado único, nem do impacto que o atual quadro regulamentar e os atuais obstáculos têm tido até à data no crescimento e no emprego.

⁵⁰ "The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation", [Economic Papers N.º 456](#), junho de 2012, Comissão Europeia, DG ECFIN, Unidade dedicada à reforma do mercado de produtos, Bruxelas, 2012.

⁵¹ [Relatório Especial 05/2016](#), pontos 38 e 114.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Petri Sarvamaa, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de fevereiro de 2026.

Pelo Tribunal de Contas



Tony Murphy
Presidente

Anexos

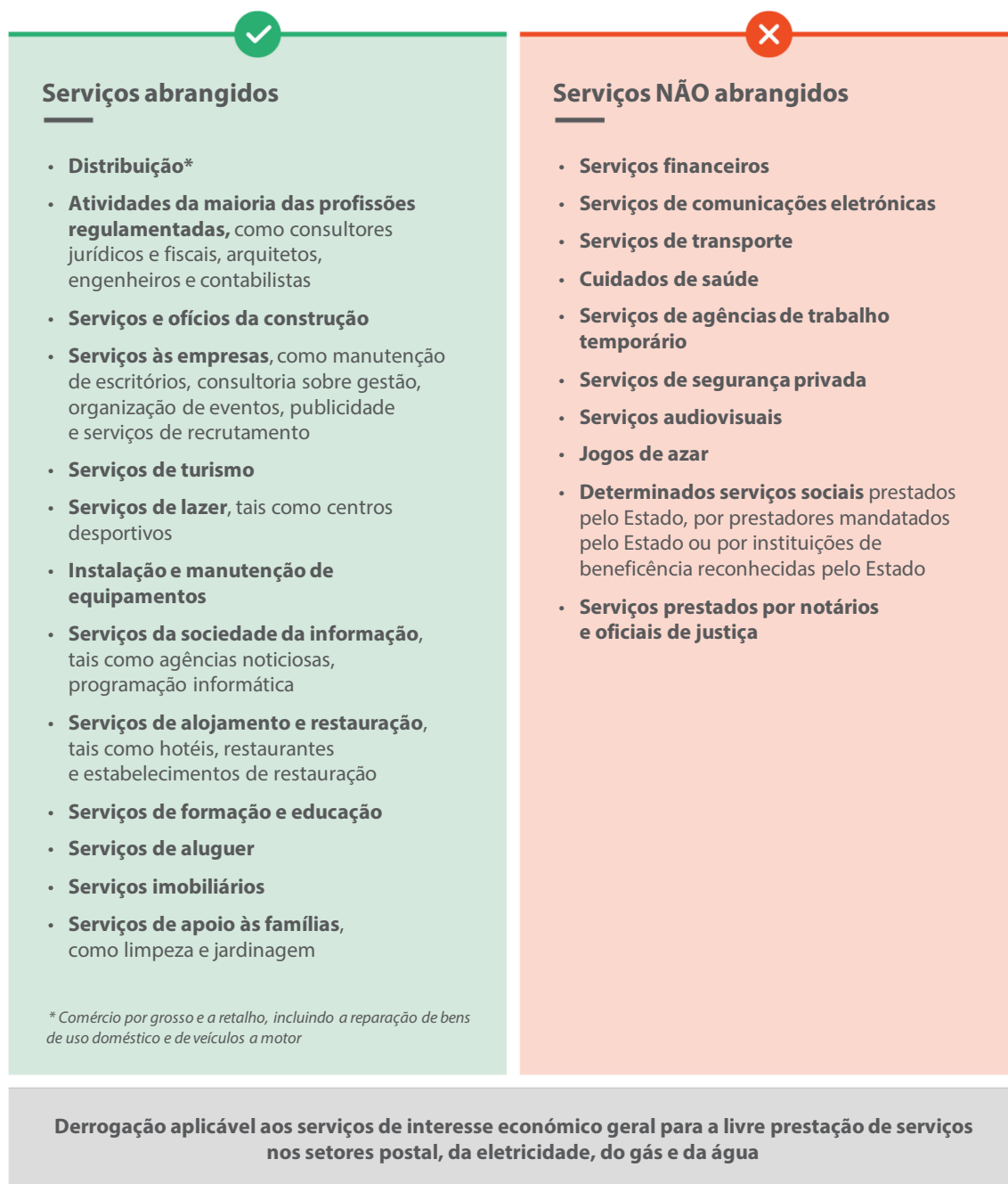
Anexo I – Sobre a auditoria

Âmbito da Diretiva Serviços

- 01** A Diretiva Serviços é o principal instrumento legislativo destinado a eliminar os obstáculos nacionais mais significativos ao comércio de serviços na UE. Abrange quase metade de todos os serviços (em termos de PIB da UE) na União (ver [figura 1](#))¹.

¹ Copenhagen Economics, [Making EU Trade in Services Work for All](#), 2018.

Figura 1 – Âmbito da Diretiva Serviços



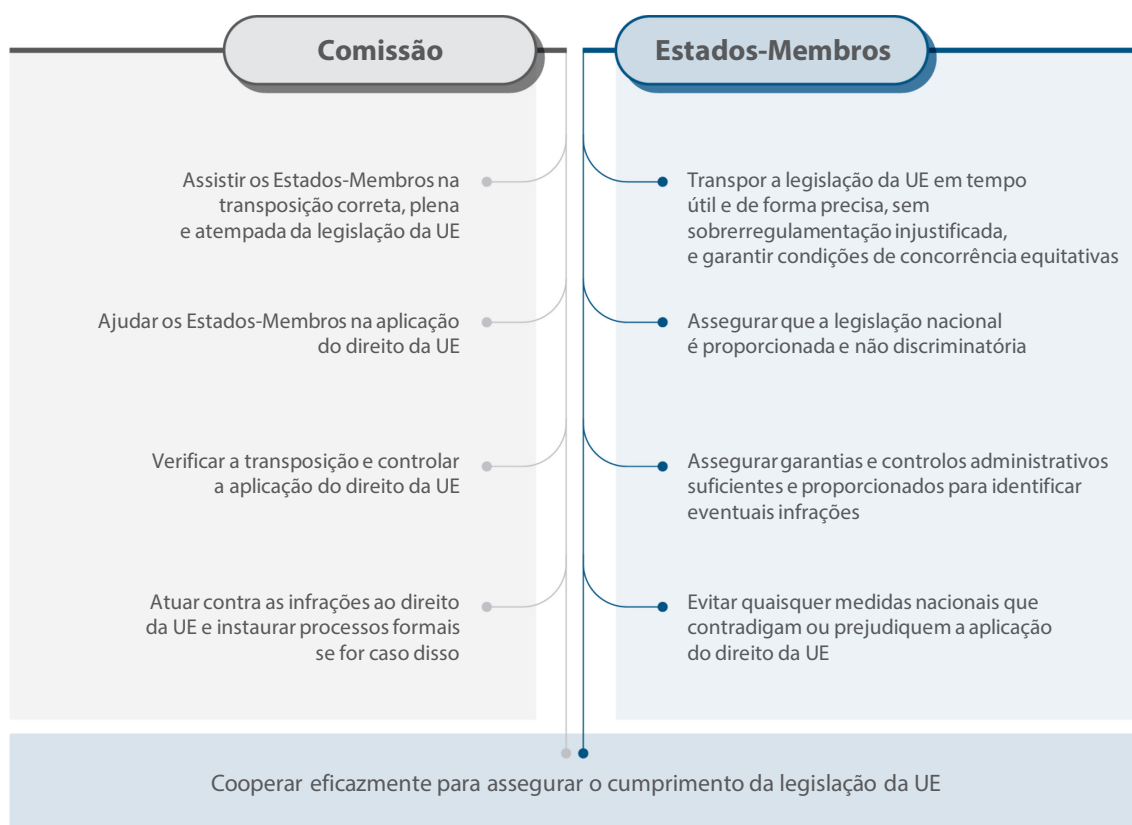
Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

- 02** Outras regras pertinentes da UE no domínio dos serviços são a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores e a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

Funções e responsabilidades

- 03** Nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a Comissão e os Estados-Membros partilham competências relativamente ao mercado único da UE. A distribuição de tarefas e responsabilidades entre a Comissão e os Estados-Membros é apresentada na *figura 2*.

Figura 2 – Tarefas e responsabilidades na aplicação e na garantia do cumprimento das regras do mercado único



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão Europeia.

Âmbito e método da auditoria

- 04** O Tribunal examinou anteriormente a aplicação da [Diretiva 2006/123/CE](#) ("Diretiva Serviços") no seu Relatório Especial de 2016². Nove anos mais tarde, e após a publicação de um relatório especial sobre o reconhecimento das qualificações profissionais³, o Tribunal debruçou-se de novo sobre esta questão para avaliar se a Comissão tinha sinalizado e visado eficazmente os obstáculos e se tinha trabalhado com os Estados-Membros para os eliminar.
- 05** O objetivo da auditoria do Tribunal foi avaliar se a Comissão foi eficaz na eliminação dos obstáculos aos serviços que entravam o crescimento e o desenvolvimento na UE. O Tribunal examinou se a Comissão:
- a) definiu uma estratégia clara e abrangente para reforçar o mercado único dos serviços,
 - b) aplicou com êxito as regras do mercado único,
 - c) assegurou que os instrumentos destinados a facilitar os serviços transfronteiras foram eficazes, e
 - d) acompanhou a integração dos serviços no mercado único e avaliou os seus custos e benefícios, bem como o impacto da Diretiva Serviços nos principais setores económicos.
- 06** A auditoria abrangeu o período compreendido entre 2015 e 2025, centrando-se principalmente nas medidas empreendidas pela Comissão desde 2020. O Tribunal não examinou se os Estados-Membros aplicaram corretamente a Diretiva Serviços, mas analisou os obstáculos nacionais e as respetivas causas. A [metodologia de auditoria](#) do Tribunal está em conformidade com as normas internacionais de auditoria emitidas pela [Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo \(INTOSAI\)](#).
- 07** O Tribunal analisou o trabalho e a documentação da Comissão, examinando uma amostra de 30 obstáculos classificados pela Comissão como "muito restritivos" no levantamento e avaliação dos obstáculos que efetuou em 2021, bem como uma amostra de 30 reclamações e outros casos selecionados a partir da base de dados da Comissão (THEMIS). O Tribunal selecionou as amostras com base na sua pertinência para o mercado único dos serviços.

² [Relatório Especial 05/2016](#).

³ [Relatório Especial 10/2024](#).

- 08** O Tribunal entrevistou representantes das administrações nacionais e de organizações empresariais provenientes de uma amostra de seis Estados-Membros: Alemanha, Estónia, França, Itália, Lituânia e Hungria. Esses Estados-Membros foram selecionados com base nas informações disponíveis sobre o grau de restritividade da regulamentação (a mais e a menos restritiva), a importância do setor dos serviços para as economias nacionais e a distribuição geográfica.
- 09** Para complementar as fontes de informação acima referidas, o Tribunal inquiriu os balcões únicos nos 27 Estados-Membros (ver extrato no [anexo IV](#) e resultados no [anexo V](#)). No total, foram inquiridos 8 175 balcões únicos (dos quais 7 886 em Itália e 186 na Alemanha) através da ferramenta EU Survey. Todos os balcões únicos centrais (16) responderam ao inquérito do Tribunal. Nos Estados-Membros que empregam uma estratégia descentralizada, a taxa de respostas variou entre 1,3% (Itália) e 55,6% (Áustria).
- 10** No seu trabalho sobre os indicadores de desempenho e no seu exame da análise da Comissão sobre os custos e benefícios da integração do mercado único dos serviços, o Tribunal foi apoiado por um perito externo.

Anexo II — Ações previstas na estratégia da Comissão de 2025

Legenda:

Relação com os serviços (S): ● Ações relacionadas com serviços ● Ações não relacionadas com serviços ● Ambos (serviços e bens) | **Relação com legislação (L):** ● Legislativa ● Não legislativa | **Responsável (R):** ● Comissão
● Comissão e Estados-Membros

Descrição da ação		S	L	R
Capítulo 1. Remover os obstáculos: intensificando os esforços para combater os "dez terríveis"				
1	Adotar pacotes de simplificação omnibus para reduzir os encargos desnecessários, de forma a salvaguardar a execução efetiva dos objetivos estratégicos, como o pacote omnibus digital (Digital Omnibus), destinado a racionalizar e simplificar determinados elementos do acervo digital da UE, e o pacote omnibus que visa facilitar o cumprimento das obrigações em matéria de responsabilidade alargada do produtor (em curso)	●	●	●
2	Realizar controlos da competitividade na fase de avaliação de impacto para assegurar a coerência do mercado único e o reforço da inovação (em curso)	●	●	●
3	Revisão das agências nacionais e europeias no domínio do mercado único com vista à aplicação efetiva da lei (1.º trimestre de 2026)	●	●	●
4	Rever o quadro dos contratos públicos para centralizar e racionalizar as suas disposições fragmentadas e complexas e integrar a utilização de critérios de sustentabilidade, resiliência e sociais, assim como – em determinadas tecnologias e setores estratégicos – critérios de preferência europeus nos contratos públicos da UE, assegurando simultaneamente concursos públicos competitivos (2026)	●	●	●
5	Em coordenação com a revisão do quadro dos contratos públicos, rever a Diretiva relativa aos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança e os contratos públicos sensíveis em matéria de segurança, a fim de simplificar e harmonizar as regras e os procedimentos aplicáveis aos contratos públicos no setor da defesa e de ter em conta uma eventual preferência europeia (2026)	●	●	●
6	Convocar uma primeira reunião dos sherpas de alto nível do mercado único (4.º trimestre de 2025)	●	●	●
7	Organizar uma primeira reunião política anual de alto nível do SMET (4.º trimestre de 2025)	●	●	●
8	Propor um Ato de Prevenção dos Obstáculos ao Mercado Único (3.º trimestre de 2027, se necessário, com base na avaliação do funcionamento dos instrumentos de prevenção existentes)	●	●	●
9	Estabelecer regras comuns para facilitar a criação digital das empresas e as suas operações em todo o mercado único (proposta legislativa sobre o "28.º regime" – 1.º trimestre de 2026)	●	●	●
10	Rever a Recomendação da Comissão sobre a transmissão das empresas (4.º trimestre de 2025)	●	●	●

Legenda:

Relação com os serviços (S): ● Ações relacionadas com serviços ● Ações não relacionadas com serviços ● Ambos (serviços e bens) | **Relação com legislação (L):** ● Legislativa ● Não legislativa | **Responsável (R):** ● Comissão
● Comissão e Estados-Membros

Descrição da ação		S	L	R
11	Explorar a legislação da UE para eliminar os obstáculos à mobilidade dos trabalhadores	●	●	●
12	Tornar os procedimentos de reconhecimento das qualificações profissionais mais rápidos e eficazes através de uma maior utilização das ferramentas digitais (4.º trimestre de 2026)	●	●	●
13	Facilitar o reconhecimento das qualificações profissionais, alargando os sistemas de reconhecimento automático, por exemplo através de quadros comuns de formação (4.º trimestre de 2026)	●	●	●
14	Explorar legislação da UE para estabelecer regras comuns para o reconhecimento e a validação das qualificações e competências dos nacionais de países terceiros (4.º trimestre de 2026)	●	●	●
15	Permitir à Comissão estabelecer especificações comuns quando necessário (proposta omnibus adotada juntamente com a estratégia)	●	●	●
16	Rever o Regulamento relativo à normalização europeia (proposta legislativa – 2.º trimestre de 2026)	●	●	●
17	Harmonizar as regras de rotulagem através de legislação setorial e facilitar a implantação de soluções de rotulagem digital através do passaporte digital do produto (introdução progressiva do PDP, incluindo a possível inclusão através da revisão do novo quadro legislativo no 2.º trimestre de 2026)	●	●	●
18	Eliminar dos regimes de RAP os requisitos injustificados relativos aos representantes autorizados e reduzir as obrigações de comunicação de informações, nomeadamente limitando-as a uma frequência anual (proposta omnibus, 4.º trimestre de 2025)	●	●	●
19	Combater a fragmentação criada por regimes nacionais de RAP heterogéneos através de uma maior harmonização, simplificação e digitalização, nomeadamente através de um balcão único digital para a informação, o registo e a comunicação de informações (como parte da proposta legislativa do ato legislativo sobre a economia circular – 4.º trimestre de 2026)	●	●	●
20	Rever os critérios relativos ao fim do estatuto de resíduo e ao estatuto de subproduto e criar um quadro mais harmonizado e mais simples no mercado único para alcançar o estatuto de resíduo e o estatuto de subproduto. Facilitar a adoção de critérios relativos ao fim do estatuto de resíduo a nível da UE e permitir a adoção desses critérios para as matérias-primas produzidas a partir de resíduos. Facilitar as transferências transfronteiriças de matérias-primas produzidas a partir de resíduos para reciclagem (no âmbito da proposta legislativa relativa ao to legislativo sobre a economia circular – 4.º trimestre de 2026)	●	●	●
21	Tomar medidas eficazes para aumentar a conformidade dos produtos, explorando sinergias com as capacidades das autoridades aduaneiras e de fiscalização do mercado nacionais e da UE e, eventualmente, criar uma Autoridade de Fiscalização do Mercado da UE (a partir do 3.º trimestre de 2025)	●	●	●
22	Modernizar o quadro legislativo relativo aos produtos para tirar partido da digitalização, promover a circularidade e reforçar as salvaguardas (revisão do Novo Quadro Legislativo – possível proposta legislativa no 2.º trimestre de 2026)	●	●	●

Legenda:

Relação com os serviços (S): ● Ações relacionadas com serviços ● Ações não relacionadas com serviços ● Ambos (serviços e bens) | **Relação com legislação (L):** ● Legislativa ● Não legislativa | **Responsável (R):** ● Comissão
● Comissão e Estados-Membros

Descrição da ação	S	L	R
23 Lançar uma iniciativa para facilitar a prestação de serviços pan-europeus por prestadores autorizados ou certificados num Estado-Membro com base no direito da UE, incluindo potencialmente a harmonização desses sistemas de autorização e certificação (2.º trimestre de 2026)	●	●	●
24 Elaborar orientações jurídicas e emitir recomendações destinadas aos Estados-Membros para clarificar o direito de prestar serviços transfronteiriços numa base temporária (2.º trimestre de 2026)	●	●	●
25 Continuar a apoiar os colegisladores na conclusão das negociações sobre: a revisão dos Regulamentos (CE) n.º 883/2004 e (CE) n.º 987/2009 relativos à coordenação da segurança social; a proposta relativa a uma interface pública para a declaração de destacamento de trabalhadores [COM(2024)531].	●	●	●
26 Lançar um pacote de mobilidade laboral justa (2026), que inclua, nomeadamente: Na sequência das atividades-piloto em curso, a proposta de um Passaporte Europeu de Segurança Social (ESSPASS); a proposta de reforço da Autoridade Europeia do Trabalho (AET), incluindo a revisão do seu mandato; ponderar medidas para facilitar a prestação temporária de serviços transfronteiriços, protegendo simultaneamente os direitos dos trabalhadores.	●	●	●
27 Desenvolver instrumentos para agir contra as restrições territoriais à oferta injustificadas, de modo a abranger situações para além das abrangidas pelo direito da concorrência, como as práticas unilaterais de grandes fabricantes (proposta – 4.º trimestre de 2026)	●	●	●
Capítulo 2. Dinamizar o mercado europeu dos serviços			
28 Propor uma Lei dos Serviços de Construção para reduzir os obstáculos ao acesso ao mercado transfronteiriço dos serviços de construção e instalação (4.º trimestre de 2026)	●	●	●
29 Trabalhar com os Estados-Membros para simplificar os procedimentos de licenciamento e planeamento, de modo a aumentar a oferta de habitação no contexto do Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis e da Estratégia Europeia para a Construção de Habitações (1.º trimestre de 2026)	●	●	●
30 Lançar uma iniciativa para facilitar a prestação transfronteiriça de serviços relacionados com a indústria, como serviços de instalação, manutenção e reparação (4.º trimestre de 2025)	●	●	●
31 Emitir orientações e recomendações aos Estados-Membros para que libertem os serviços às empresas regulamentados de regulamentação desnecessária que impeça o investimento e o comércio (1.º trimestre de 2026)	●	●	●
32 Elaborar orientações dirigidas aos Estados-Membros sobre a proporcionalidade da sua regulamentação do setor retalhista (4.º trimestre de 2026)	●	●	●
33 Propor um novo ato legislativo da UE relativo às entregas e aos serviços postais, que substitua a Diretiva Serviços Postais e o Regulamento relativo aos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas (proposta legislativa – 4.º trimestre de 2026)	●	●	●

Legenda:

Relação com os serviços (S): ● Ações relacionadas com serviços ● Ações não relacionadas com serviços ● Ambos (serviços e bens) | **Relação com legislação (L):** ● Legislativa ● Não legislativa | **Responsável (R):** ● Comissão
● Comissão e Estados-Membros

Descrição da ação		S	L	R
34	Propor um ato legislativo sobre as redes digitais para simplificar o quadro jurídico e promover a realização de um mercado único das comunicações eletrónicas (4.º trimestre de 2025)	●	●	●
35	Lançar uma iniciativa relativa a um sistema de bilhética digital único para o transporte ferroviário (4.º trimestre de 2025)	●	●	●
36	Lançar uma iniciativa para a mobilidade sem papel de passageiros e mercadorias (4.º trimestre de 2026)	●	●	●
37	Lançar uma iniciativa sobre o aluguer transfronteiriço de automóveis (3.º trimestre de 2025)	●	●	●
38	Assegurar a aplicação e o cumprimento harmonizados do atual quadro jurídico horizontal (Diretiva Serviços da UE) (em curso)	●	●	●
Capítulo 3. As PME no mercado único				
39	Fornecer uma ferramenta de identificação das PME baseada na autodeclaração, disponível em todas as línguas da UE, para facilitar a prova do estatuto de PME, se for caso disso (juntamente com a Estratégia para o Mercado Único)	●	●	●
40	Reforçar a rede de representantes para as PME, designadamente para incentivar a adoção voluntária de medidas que estimulem as PME a participar no comércio transfronteiriço e contribuir para a agenda de redução dos encargos administrativos (3.º trimestre de 2025)	●	●	●
41	Publicar exemplos de boas práticas em matéria de disposições favoráveis às SME que possam ser sistematicamente consideradas para inclusão em projetos de atos legislativos e negociações (3.º trimestre de 2025)	●	●	●
42	Adotar uma definição de pequenas empresas de média capitalização e um pacote omnibus para as mesmas (juntamente com a Estratégia para o Mercado Único)	●	●	●
43	Prorrogar o atual fundo PME, executado pelo Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia, até 2026 e, eventualmente, 2027 (4.º trimestre de 2025)	●	●	●
44	Adotar uma recomendação da Comissão relativa a uma norma voluntária para as PME com o intuito de gerir os pedidos de sustentabilidade das PME decorrentes da sua cadeia de valor e dos seus parceiros financeiros (3.º trimestre de 2025)	●	●	●
45	Desenvolver uma metodologia voluntária simplificada para ajudar as PME a demonstrar os seus esforços em matéria de sustentabilidade e melhorar o seu acesso ao financiamento sustentável, nomeadamente avaliando a necessidade de alterar o Regulamento Delegado Divulgação de Informações sobre Taxonomia, a fim de permitir às instituições financeiras refletirem melhor as suas atividades de financiamento dessas PME (1.º trimestre de 2026/ 2.º trimestre de 2026)	●	●	●
Capítulo 4. Digitalizar o mercado único				

Legenda:

Relação com os serviços (S): ● Ações relacionadas com serviços ● Ações não relacionadas com serviços ● Ambos (serviços e bens) | **Relação com legislação (L):** ● Legislativa ● Não legislativa | **Responsável (R):** ● Comissão
● Comissão e Estados-Membros

Descrição da ação		S	L	R
46	Introduzir a carteira empresarial europeia para fazer negócios de forma simples e digital na UE (proposta legislativa – 4.º trimestre de 2025)	●	●	●
47	Implantar as carteiras de identidade digital da UE em todos os Estados-Membros como um meio seguro, fiável e privado de identificação digital para todos na Europa (4.º trimestre de 2026)	●	●	●
48	Rever o Regulamento IMI para simplificar o procedimento que alarga o IMI a novos domínios (proposta legislativa - 4.º trimestre de 2026)	●	●	●
49	Digitalizar as declarações de conformidade e outra documentação relativa ao produto (propostas omnibus juntamente com a estratégia)	●	●	●
50	Alterar a legislação da UE para alargar a utilização do passaporte digital do produto como recipiente digital para informações relacionadas com os produtos (parte da revisão do NQL, 2.º trimestre de 2026) e assegurar a sua implantação técnica	●	●	●
51	Introduzir disposições em matéria de digitalização no quadro jurídico revisto sobre normalização e contratação pública (2.º trimestre de 2026 e 4.º trimestre de 2026)	●	●	●
52	Rever o acervo em matéria de e-Invoicing nos contratos públicos, transformando a diretiva em vigor num regulamento e tornando obrigatória a norma da UE em matéria de e-Invoicing para os contratos públicos (4.º trimestre de 2026)	●	●	●
Capítulo 5. Garantir o respeito das regras do mercado único				
53	Reforçar os centros SOLVIT nacionais e toda a rede para uma resolução mais eficiente dos problemas e um melhor apoio aos processos (4.º trimestre de 2025)	●	●	●
54	Proceder a um acompanhamento sistemático, pela Comissão e pelos Estados-Membros, dos problemas estruturais identificados pela SOLVIT e dos casos de obstáculos em que os esforços do SMET não foram bem-sucedidos (a partir do 2.º trimestre de 2025)	●	●	●
55	Apresentar a primeira agenda anual de controlo do cumprimento da legislação do mercado único (1.º trimestre de 2026, a associar à publicação do relatório anual sobre o mercado único e a competitividade)	●	●	●

Nota: para cada ação, é indicado entre parênteses o prazo indicativo de execução.

Anexo III – Reformas relacionadas com os serviços incluídas nos planos nacionais de recuperação e resiliência

Estado-Membro	Medida	Ano de conclusão	Descrição
Espanha	Entrada em vigor da lei que altera a Lei n.º 34/2006 relativa ao acesso às profissões de advogado e procurador	2021	Reforma do atual sistema de honorários mínimos para um sistema de honorários máximos e nova obrigação de apresentar uma estimativa de custos ao cliente para serviços de aconselhamento por advogados e procuradores. Permite atividades multidisciplinares das profissões de advogado e procurador numa mesma entidade jurídica e um único acesso às profissões de advogado e procurador.
	Entrada em vigor da lei relativa à regulamentação de determinadas profissões desportivas	2023	Adoção da lei para a regulamentação de determinadas profissões desportivas, a fim de dar resposta aos desafios decorrentes da heterogeneidade regulamentar e tendo devidamente em conta os princípios da necessidade e da proporcionalidade.
Croácia	Simplificação de, pelo menos, 50 requisitos regulamentares aplicáveis aos serviços profissionais	2024	Execução do segundo e terceiro planos de ação para a liberalização dos mercados de serviços, que contemplam custos de inscrição e filiação em ordens profissionais, abordam direitos exclusivos fragmentados em profissões individuais e regulam exames profissionais (por exemplo, para arquitetos e engenheiros) ou eliminam restrições impostas aos consultores fiscais em matéria de direitos de propriedade e de gestão ou direitos de voto
Itália	Entrada em vigor da Lei Anual da Concorrência para 2025	2025	Simplifica os requisitos de constituição e registo de empresas profissionais em profissões regulamentadas
	Regulamentação da profissão de guia turístico.	2024	A reforma visava simplificar a legislação fragmentada no sentido de definir uma qualificação profissional única e normas uniformes a nível nacional, sem a criação de uma nova profissão regulamentada.
	Permitir a reforma dos diplomas universitários	2021	Reformar os grupos de diplomas universitários, introduzindo mais flexibilidade para responder à evolução da procura de competências no mercado de trabalho e acelerar o acesso às profissões, a fim de satisfazer melhor a procura de competências técnicas no mercado de trabalho
Hungria	Simplificação do regime fiscal através da redução do número de impostos	2023	Eliminação progressiva de medidas fiscais temporárias. Disposições na legislação que indicam o fim das medidas fiscais temporárias.
Áustria	Alteração da lei relativa ao transporte ocasional (Gelegenheitsverkehrsgesetz)	2021	Abolição de uma tarifa obrigatória aplicada ao transporte ocasional (obrigação de taxímetro)
Portugal	Entrada em vigor da lei relativa às profissões regulamentadas	2022	Separação das funções de regulação e de representação das ordens profissionais, redução da lista de atividades reservadas (apenas para salvaguardar o interesse constitucional) e restrições à propriedade e gestão de sociedades de profissionais
Eslováquia	Simplificação do reconhecimento das qualificações académicas e profissionais	2022	Simplificar o reconhecimento dos títulos de formação e das qualificações profissionais

Anexo IV – Inquérito aos balcões únicos sobre a Diretiva Serviços

Excerto do questionário:

Não.	Pergunta(s) / Resposta(s)
Cumprimento da Diretiva Serviços	
4	Os prestadores de serviços podem cumprir todas as formalidades administrativas necessárias para as atividades transfronteiriças através do balcão único? ☐ Sim ☐ Não
4.1	Em caso afirmativo, os prestadores de serviços podem cumprir todas as formalidades por via eletrónica? ☐ Sim ☐ Não
5	O nosso balcão único... <i>(Pode selecionar várias respostas)</i> ☐ informa os prestadores de serviços sobre os requisitos existentes em Portugal. ☐ fornece os dados de contacto das autoridades competentes, incluindo das responsáveis no que respeita ao exercício das atividades de prestação de serviços. ☐ dá aconselhamento sobre a forma de aceder aos registos públicos e às bases de dados dos prestadores de serviços e dos serviços. ☐ informa os prestadores de serviços das vias de recurso em caso de litígio entre as autoridades competentes e o prestador de serviços ou o destinatário, ou entre um prestador de serviços e um destinatário, ou entre prestadores de serviços. ☐ fornece os dados de contacto de outras entidades, que não as autoridades competentes, junto das quais os prestadores de serviços ou os destinatários podem obter assistência prática.
Aplicação de boas práticas e recomendações	
6	Em que língua(s) da UE são facultadas as informações? <i>(Pode selecionar várias respostas)</i> ☐ Português ☐ Inglês ☐ Outras línguas oficiais da UE

8	São explicados no sítio Web as regras e os procedimentos aplicáveis para:	
	a prestação transfronteiriça de serviços temporária ou ocasional?	☐ Sim ☐ Não
	a necessidade de estabelecimento de prestadores de serviços em Portugal?	☐ Sim ☐ Não
10	São fornecidas as seguintes informações no sítio Web?	
	Informações sobre os formulários previstos na lei disponibilizados e os respetivos requisitos	☐ Sim ☐ Não
	Informações sobre as atividades económicas que exigem licenças ou autorizações, incluindo para serviços prestados temporária ou ocasionalmente	☐ Sim ☐ Não
	Informações sobre as profissões regulamentadas e as qualificações exigidas	☐ Sim ☐ Não
	Informações sobre a tributação das sociedades, o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, o imposto sobre o valor acrescentado, o imposto específico por atividade e os requisitos administrativos conexos aplicáveis	☐ Sim ☐ Não
	Explicações de termos jurídicos e administrativos específicos	☐ Sim ☐ Não
	Explicações sobre as regras que os prestadores de serviços devem cumprir em matéria de salários, direito do trabalho, segurança social e requisitos específicos aplicáveis ao destacamento de trabalhadores ao abrigo da Diretiva 96/71/CE	☐ Sim ☐ Não
Outras		
11	Aproximadamente, quantos pedidos de informação/assistência são recebidos anualmente da parte de empresas estabelecidas noutro Estado-Membro relativamente a atividades abrangidas pela Diretiva Serviços? ☐ 0-10 ☐ Mais de 10 mas menos de 50 ☐ 50 ou mais ☐ Não dispomos dessas informações.	
14	Os prestadores de serviços de outros Estados-Membros podem realizar os procedimentos <i>online</i> utilizando os meios de identificação eletrónica estabelecidos no país deles? ☐ Sim ☐ Não	
15	O balcão único está acessível através da Plataforma Digital Única europeia? ☐ Sim ☐ Não	

Anexo V – Resultados do inquérito aos balcões únicos

C Estado-Membro com balcão único centralizado ● Sim
 DC Estado-Membro com balcões únicos descentralizados ○ Não

Estado-Membro	Balcão único (tipo)	Respostas (n.º)	Cumprimento da Diretiva Serviços	Aplicação das recomendações de boas práticas	Acesso à Plataforma Digital Única	Aceitação de bilhete de identidade eletrónico
Bélgica	DC	2	2	2	1	2
Bulgária	C	Sim				
República Checa	DC	4	2	4	3	3
Dinamarca	C	Sim				
Alemanha	DC	31	29	28	8	24
Estónia	C	Sim				
Irlanda	C	Sim				
Grécia	C	Sim				
Espanha	DC	1				
França	C	Sim				
Croácia	C	Sim				
Itália	DC	104	94	104	33	16
Chipre	C	Sim				
Letónia	DC	1				
Lituânia	C	Sim				
Luxemburgo	C	Sim				
Hungria	C	Sim				
Malta	C	Sim				
Países Baixos	DC	1				
Áustria	DC	5	1			1
Polónia	C	Sim				
Portugal	DC	1				
Roménia	C	Sim				
Eslovénia	DC	1				
Eslováquia	DC	4	3	4		3
Finlândia	C	Sim				
Suécia	C	Sim				

Considerou-se que os balcões únicos não cumpriam plenamente a Diretiva Serviços se a resposta à pergunta 4 e/ou 4.1 fosse "não" e/ou não tivessem sido prestados todos os serviços enumerados na pergunta 5. Considerou-se que os balcões únicos não aplicaram integralmente as boas práticas e recomendações se não tivessem assinalado "inglês" (pergunta 6) e/ou se qualquer resposta às perguntas 8 e 10 fosse "não". Para mais informações sobre as perguntas, ver o [anexo IV](#). Para os Estados-Membros com DC, os números indicam os balcões únicos que não cumprem/aplicam/dão acesso/aceitam.

Siglas e acrónimos

Sigla/acrónimo	Definição/Explicação
EEE	Espaço Económico Europeu
ICD	Indicador-chave de desempenho
IMI	Sistema de Informação do Mercado Interno
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos
PIB	Produto interno bruto
PME	Pequena e média empresa
PRR	Plano de recuperação e resiliência
REP	Recomendação específica por país
SMET	Grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único
STRI	Índice de reestrutividade do comércio de serviços
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Glossário

Termo	Definição/Explicação
Diálogo EU Pilot	Mecanismo que visa resolver as suspeitas de incumprimento do direito da UE através de um diálogo informal entre a Comissão e o Estado-Membro em causa.
Mecanismo de Recuperação e Resiliência	Mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19, estimular a recuperação e dar resposta aos desafios de um futuro mais ecológico e digital.
Procedimento de infração	Procedimento através do qual a Comissão inicia uma ação, com várias fases, contra qualquer Estado-Membro que não cumpra as suas obrigações ao abrigo da legislação da UE.
Recomendação específica por país	Orientações anuais que, no âmbito do Semestre Europeu, a Comissão dirige a cada Estado-Membro sobre as suas políticas macroeconómicas, orçamentais e estruturais.
Semestre Europeu	Ciclo anual que proporciona um quadro para a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE e para o acompanhamento dos seus progressos.
SOLVIT	Rede informal em linha de organismos nacionais que ajuda a encontrar soluções extrajudiciais em casos em que os consumidores ou as empresas consideram ter havido uma aplicação incorreta das regras do mercado único da UE.
Trabalhador destacado	Pessoa enviada pelo seu empregador para trabalhar temporariamente num Estado-Membro diferente daquele em que habitualmente está empregado.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2026-13>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2026-13>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, presidida pelo Membro do TCE Petri Sarvamaa. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Hans Lindblad, com a colaboração de Kristina Maksinen, chefe de gabinete, e Johanna Modigsson, assessora de gabinete; John Sweeney, responsável principal; Sven Kölling, responsável de tarefa; Radostina Simeonova, Emmanuel Djoffon, Elena Graziuso, Armin Hosp, Vaidas Šulcas e Zsuzsanna Csàk, auditores; e Carlotta Gisonni, estagiária. Dunja Weibel deu apoio gráfico.



Da esquerda para a direita: Elena Graziuso, Carlotta Gisonni, Vaidas Šulcas, Armin Hosp, Hans Lindblad, Emmanuel Djoffon, Sven Kölling, Johanna Modigsson e John Sweeney.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2026

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Fotografia da capa: © União Europeia, fonte: TCE. Imagem gerada por inteligência artificial.

Figuras 1 e 2 – ícones: figuras concebidas com recursos de [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-7189-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/1999393	QJ-01-26-015-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7190-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/9047701	QJ-01-26-015-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 13/2026](#), *Mercado Único dos Serviços – Ações da Comissão para eliminar obstáculos aos serviços transfronteiras continuam a ser insuficientes*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2026

As empresas continuam a enfrentar obstáculos consideráveis quando prestam serviços noutro Estado-Membro da União Europeia (UE). Centrando-se na Diretiva Serviços da UE, esta auditoria avaliou se a Comissão foi eficaz na eliminação dos obstáculos aos serviços transfronteiriços que entravam o crescimento económico e o desenvolvimento na UE. O Tribunal constatou que as ações da Comissão neste domínio continuam a ser insuficientes.

Recomenda que a Comissão desenvolva uma estratégia mais clara e ambiciosa para o mercado único dos serviços; utilize o processo do Semestre Europeu de forma mais ativa e incentive melhor os Estados-Membros a empreenderem as reformas necessárias; torne a legislação mais clara; centre as medidas de garantia do cumprimento das regras em casos que tenham um impacto considerável; reforce os instrumentos existentes para facilitar os serviços transfronteiras; e acompanhe e avalie os progressos alcançados rumo à conclusão do mercado único dos serviços.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Redes sociais: @EUauditors