

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Documento de sessão

FINAL
A6-0272/2006

14.9.2006

RELATÓRIO

sobre o seguimento do relatório sobre a concorrência nos serviços das
profissões liberais
(2006/2137(INI))

Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários

Relator: Jan Christian Ehler

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	8
PROCESSO.....	11

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre os serviços das profissões liberais – possibilidades de novas reformas (2006/2137(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão intitulada "Relatório sobre a concorrência nos serviços das profissões liberais" (COM(2004)0083),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão intitulada "Serviços das profissões liberais - possibilidades de novas reformas - Seguimento do relatório sobre a concorrência nos serviços das profissões liberais" (COM(2005)0405),
- Tendo em conta os artigos 6º, 43º, 45º, 49º e 81º do Tratado CE,
- Tendo em conta a sua Resolução de 18 de Janeiro de 1994, sobre a situação e organização do notariado nos doze Estados-Membros da Comunidade¹,
- Tendo em conta a sua Resolução de 5 de Abril de 2001 sobre a fixação de tabelas de honorários e de tarifas obrigatórias para determinadas profissões liberais, em particular os advogados, e o papel e a posição particulares das profissões liberais na sociedade moderna²,
- Tendo em conta a sua Resolução de 16 de Dezembro de 2003 sobre as regulamentações de mercado e as regras de concorrência para as profissões liberais³,
- Tendo em conta a sua Resolução de 23 de Março de 2006 sobre as profissões jurídicas e o interesse geral no funcionamento da ordem jurídica⁴,
- Tendo em conta a Directiva 77/249/CEE do Conselho de 22 de Março de 1977 tendente a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços pelos advogados⁵,
- Tendo em conta a Directiva 98/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 1998 tendente a facilitar o exercício permanente da profissão de advogado num Estado-Membro diferente daquele em que foi adquirida a qualificação profissional⁶,
- Tendo em conta a Directiva 2002/8/CE do Conselho de 27 de Janeiro de 2003 relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços, através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios⁷,
- Tendo em conta a Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de

¹ JO C 44 de 14.2.1994, pág. 36

² JO C 21 E de 24.1.2002, pág. 364

³ JO C 91 E de 15.4.2004, pág. 126

⁴ Textos aprovados, P6_TA(2006) 108

⁵ JO L 78 de 26.3.1977, pág. 17

⁶ JO L 77 de 14.3.1998, pág. 36

⁷ JO L 26 de 31.1.2003, pág. 41

Setembro de 2005 relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais¹,

- Tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o direito da concorrência e a livre circulação de serviços na Comunidade, designadamente as disposições nacionais em matéria de honorários mínimos,
 - Tendo em conta a Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno²,
 - Tendo em conta o relatório do *Institut für höhere Studien* (Instituto de Estudos Superiores - IHS) encomendado pela Comissão, intitulado "Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States" (Impacto económico da regulamentação no domínio das profissões liberais em diversos Estados-Membros), de Janeiro de 2003,
 - Tendo em conta o artigo 45º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (A6-0272/2006),
- A. Considerando que o Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000 adoptou um programa de reforma com o objectivo de tornar a União Europeia na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo até 2010, capaz de um crescimento económico duradouro, acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de uma maior coesão social, no respeito do ambiente (Agenda de Lisboa),
 - B. Considerando que, em Novembro de 2004, o Relatório Kok salientou a importância de desregulamentar todos os mercados e de suprimir a burocracia desnecessária, a fim de reforçar a concorrência,
 - C. Considerando que, no âmbito da revisão intercalar da Agenda de Lisboa, foi decidido relançá-la, centrando-a no crescimento e no emprego, e os Estados-Membros foram convidados a apresentar programas de reforma nacionais em apoio do crescimento e do emprego,
 - D. Considerando que os serviços são a principal força motriz do crescimento na União Europeia e, como tal, têm um papel importante a desempenhar no reforço da competitividade da economia europeia,
 - E. Considerando que os serviços das profissões liberais constituem um sector fundamental para a economia europeia e devem, por isso, ser envolvidos nos esforços de reforma,
 - F. Considerando que, em virtude do princípio da subsidiariedade, incumbe aos Estados-Membros decidir se pretendem regulamentar as profissões directamente através de regulamentação nacional ou se autorizam a auto-regulação pelas organizações profissionais,

¹ JO L 255 de 30.9.2005, p. 22

² JO L 149 de 11.6.2005, p.22

- G. Considerando que a Comissão instaurou, ao longo dos últimos anos, um diálogo com os Estados-Membros e as organizações profissionais com vista à supressão dos obstáculos à concorrência, e que esse diálogo conduziu a medidas de desregulação e a novos esforços de reforma,
- H. Considerando que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros e as respectivas organizações profissionais de prestadores de serviços assumem uma importância primordial na prossecução dos esforços de reforma,
- I. Considerando que cumpre que as organizações profissionais, outros organismos profissionais, as organizações de consumidores e utilizadores, bem como o interesse de todos os actores relevantes sejam equilibradamente envolvidos no processo,
- J. Considerando que a assimetria de informação existente entre os clientes e os prestadores dos serviços das profissões liberais, o facto de determinados serviços das profissões liberais poderem ser considerados “bens públicos”, bem como o facto de a prestação destes serviços poderem estar associados a "externalidades" justificam uma regulamentação cuidadosa deste sector,
- K. Considerando que o estudo encomendado pela Comissão em 2002/2003, com o intuito de fazer o balanço da situação no sector dos serviços das profissões liberais, já não reflecte o estado actual da regulamentação nos diversos Estados-Membros e dificulta, por isso, a avaliação dos esforços de reforma,
- L. Considerando que a Comissão não logrou pronunciar-se sobre os efeitos esperados em termos de criação de novos empregos e de crescimento em resultado das reformas sistemáticas favoráveis à concorrência no sector dos serviços das profissões liberais,
- M. Considerando que o reconhecimento, por todas as partes envolvidas no processo de reforma, da necessidade de envidar esforços de reforma pode ser reforçado através da definição de objectivos e indicadores claros baseados em dados científicos,
- N. Considerando que a prioridade fundamental da reforma deveria ser mais lata e de mais fácil acesso para os consumidores, assegurando, simultaneamente, a qualidade e a eficácia destes serviços em termos de custos,
- O. Considerando que subsistem importantes diferenças no que respeita ao nível de abertura ao mercado atingido pelas diferentes categorias profissionais,
- P. Considerando que a Directiva 2005/36/CE prevê normas em conformidade com as quais os Estados-Membros de acolhimento fazem depender o acesso ou exercício de uma profissão regulamentada no seu território da posse de qualificações profissionais específicas,
- 1. Congratula-se com o diálogo entre a Comissão, os Estados Membros e as organizações profissionais de prestadores de serviços das profissões liberais com o objectivo de eliminar os entraves à concorrência que sejam injustificados ou que prejudiquem os objectivos de interesse geral, bem como as normas contrárias aos interesses dos consumidores e, em última instância, dos próprios prestadores;

2. Insta todas as partes envolvidas no processo de reforma a prosseguirem-no de forma construtiva;
3. Considera que a legitimidade tradicional de emanar regulamentação, com base nas particularidades tradicionais, geográficas e demográficas, deve ser reduzida e, em última instância, eliminada; salienta, neste contexto, que deve ser dada preferência a regras não discriminatórias em razão do género, da origem étnica ou da nacionalidade e que limitem ao mínimo possível a concorrência, a fim de apoiar a concretização dos objectivos de Lisboa;
4. Encoraja os Estados-Membros a analisarem, de forma construtiva, a experiência empírica adquirida nos processos de reforma levados a cabo por outros Estados-Membros no domínio dos serviços das profissões liberais, a fim de poderem aproveitá-la, o máximo possível, para os seus próprios esforços de reforma;
5. Convida a Comissão a garantir o respeito efectivo, no sector das profissões liberais, das disposições do Tratado em matéria de tutela da concorrência e de mercado interno;
6. É de opinião que uma auto-regulação ou regulação eficiente e transparente dos prestadores de serviços das profissões liberais, que avalie, de antemão, o impacto das suas acções e controle os seus efeitos, introduzindo os necessários ajustamentos, se afigura adequada para assegurar o cumprimento dos requisitos impostos pela Estratégia de Lisboa; considera que os Estados-Membros deveriam ser responsáveis pelo controlo do âmbito da auto-regulação nacional, a fim de obviar a que esta prejudique os interesses dos consumidores ou os objectivos de interesse geral;
7. Convida os Estados-Membros a garantirem o acesso e a mobilidade no âmbito dos serviços das profissões liberais e a facilitarem a transição da universidade e da pós-graduação para o exercício das profissões;
8. Considera necessário, a fim de reforçar as pequenas e médias empresas e aumentar a capacidade de inovação e competitividade dos serviços das profissões liberais, eliminar as restrições ao âmbito da cooperação e facilitar a criação de prestadores de serviços interprofissionais;
9. Reputa importante reforçar as normas éticas e a protecção dos consumidores no âmbito dos serviços das profissões liberais e preconiza a adopção, por parte dos prestadores destes serviços, de códigos de conduta a elaborar com a participação de todos os actores relevantes;
10. Salienta que considera possível prescindir, em larga medida, de regulamentação especial no domínio da publicidade e que tais regras deveriam, no futuro, limitar-se a casos excepcionais devidamente justificados; assinala igualmente que a manutenção de regulamentação especial no domínio da publicidade deveria limitar-se a casos excepcionais devidamente justificados e que a redução da regulamentação deveria ter por objectivo permitir aos profissionais informarem os utentes dos serviços que oferecem através da publicidade, prestando aos consumidores informação sobre as suas qualificações e especializações profissionais, bem como sobre a natureza e o custo dos serviços oferecidos;

11. Exorta a Comissão a explicar que efeitos em termos de criação de novos empregos e de aumento do crescimento espera de uma reforma sistemática e favorável à concorrência no sector;
12. Encoraja a Comissão Europeia a examinar mais cabalmente as diferenças subsistentes, em termos de abertura ao mercado, entre as diversas categorias profissionais em cada Estado-Membro, bem como o impacto esperado da total eliminação dos entraves à concorrência, incluindo uma avaliação dos impactos previstos no sector das profissões liberais que dispõem de recursos limitados ou que se restringem a determinadas regiões;
13. Encoraja a Comissão a alargar o âmbito da sua análise com vista à subdivisão da protecção regulamentar por categoria de consumidor, levando a cabo estudos mais pormenorizados no sector das pequenas e médias empresas e tendo em conta que o sector público não age como cliente homogéneo, mas se reparte numa multiplicidade de pequenas unidades, que procuram, de forma independente e com diferente intensidade, os serviços das profissões liberais, aspecto este que deveria ser estudado mais circunstanciadamente;
14. Chama a atenção para que, ao subdividir a protecção regulamentar em função de categorias específicas de consumidores, se está a ignorar que a legitimidade das normas releva do facto de poderem surgir "externalidades" na prestação de serviços das profissões liberais e de alguns serviços das profissões liberais poderem ser considerados 'bens públicos';
15. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Em Março de 2000, o Conselho Europeu de Lisboa adoptou um programa de reforma com o objectivo de tornar a União Europeia na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo até 2010. O Relatório Kok, apresentado em Novembro de 2004, salientou a importância de abrir todos os mercados e de suprimir a regulamentação desnecessária por forma a reforçar a concorrência. Na análise intercalar da estratégia de Lisboa e nas conclusões do Conselho Europeu decidiu-se relançar a estratégia de Lisboa, centrando-a no crescimento e no emprego. Os Estados-Membros foram convidados a apresentar programas de reforma nacionais em apoio do crescimento e do emprego.

Tendo em conta a importância económica das profissões liberais na Europa, estas têm de ser envolvidas no processo de reforma. Como revela a actual Comunicação da Comissão intitulada "Serviços das profissões liberais – possibilidades de novas reformas", de 5 de Setembro de 2005, em 2001 os "serviços prestados às empresas" geraram um volume de negócios superior a 1 281 mil milhões de euros, ou seja, aproximadamente 8% do volume de negócios total da UE. O valor acrescentado assim obtido elevou-se a 660 mil milhões de euros. Aproximadamente um terço deste valor pode ser atribuído aos serviços das profissões liberais.

Para além da Comunicação em apreço intitulada "Serviços das profissões liberais – possibilidades de novas reformas", de 5 de Setembro de 2005, a Comissão apresentou, já em 2004, uma outra comunicação sobre esta matéria (Relatório sobre a concorrência nos serviços das profissões liberais, de 9 de Fevereiro de 2004). Esta comunicação foi publicada na sequência de um exercício de levantamento das práticas regulamentares no domínio das profissões liberais (estudo IHS), realizado em 2002/2003. A nova comunicação de 2005 considera, pela primeira vez, todos os Estados-Membros da União Europeia.

Nos seus trabalhos, a Comissão centrou-se sobretudo em seis profissões, designadamente advogados, notários, engenheiros, arquitectos, farmacêuticos e contabilistas (incluindo a profissão associada de consultor fiscal), e analisou pormenorizadamente cinco restrições fundamentais da concorrência (preços fixos, preços recomendados, regulamentação em matéria de publicidade, restrições à entrada e regulamentação relativa à estrutura das empresas e às práticas multidisciplinares).

Em 2004, a Comissão instaurou um diálogo estruturado com as organizações profissionais europeias, no âmbito do qual constatou que o nível de receptividade relativamente a uma eventual reforma variava em função do grau de abertura e de desregulamentação já alcançado pela profissão em causa. De acordo com a Comissão, nos últimos anos registaram-se sobretudo progressos nos países que dispõem de um programa estruturado de reformas regulamentares favoráveis à concorrência. A Comissão considera encorajador que mais de um terço dos Estados-Membros tenha comunicado que têm trabalhos de análise em curso. Nos restantes sete países, o arranque do processo de reforma tem sido muito lento.

Na sua mais recente comunicação, a Comissão salienta que existe ainda necessidade de reformas em todos os Estados-Membros e espera que as restrições existentes a nível nacional, tal como surgiram, sejam também suprimidas.

De acordo com a Comissão, os consumidores continuam a necessitar de protecção regulamentar especial no domínio dos serviços das profissões liberais. As razões apontadas são a assimetria de informação, os possíveis "aspectos externos" e o facto de os serviços das profissões liberais serem, por vezes, considerados "bens públicos".

A Comissão continua a apelar aos Estados-Membros para que procedam a uma análise das restrições existentes e considera possível suprimir rapidamente algumas restrições, sobretudo no que se refere à regulamentação da publicidade e dos preços.

A principal novidade a destacar na comunicação em apreço é a análise dos mercados efectuada pela Comissão e a conclusão de que as regras devem ser criadas em função de diferentes "categorias de consumidores". No entender da Comissão, o sector público e as grandes empresas terão uma necessidade muito limitada de protecção regulamentar. Relativamente às pequenas e médias empresas, a Comissão não adoptou uma posição definitiva, ao passo que atribui uma maior necessidade de protecção regulamentar aos consumidores normais.

A Comissão pretende continuar a facilitar o processo de reforma em curso.

O Parlamento já adoptou diversas resoluções sobre as profissões liberais e as novas regulamentações neste sector. Ainda recentemente se pronunciou sobre esta matéria através da "Resolução do Parlamento Europeu sobre as profissões jurídicas e o interesse geral no funcionamento da ordem jurídica", de 23 de Março de 2006.

Com o presente relatório de iniciativa, o Parlamento pretende conferir objectividade ao actual debate sobre o contributo das profissões liberais para a estratégia de Lisboa e promover a prossecução construtiva do processo de reforma. O objectivo consiste, essencialmente, em destacar as vantagens da reforma dos sistemas existentes não só para os consumidores, como também para os próprios membros das profissões liberais, e incentivar a sua inclusão no diálogo. Por outro lado, o Parlamento também deverá deixar claro na sua resolução que espera que as profissões liberais prestem um contributo para a concretização dos objectivos de Lisboa.

No âmbito da elaboração do presente relatório, foi forçoso constatar não só a insuficiência de dados estatísticos actualizados, que permitam retirar conclusões fundamentadas sobre a importância económica das profissões liberais na União Europeia, como também a falta de metas económicas para o processo de reforma. Os dados disponíveis a nível europeu baseiam-se em projecções de estudos datados de há vários anos ou então no denominado estudo IHS. Por um lado, as projecções afiguram-se problemáticas atendendo ao novo contexto da concorrência e, por outro lado, o estudo IHS tem uma validade muito limitada, em termos globais, na medida em que analisou apenas um pequeno número de países e profissões e já foi elaborado há três anos e meio. A ausência de metas (efeitos esperados ao nível do crescimento e do emprego) para as, sem dúvida, indispensáveis reformas sistemáticas e favoráveis à concorrência no sector dificulta a criação do necessário ambiente propício à reforma. Os estudos que a Comissão venha a realizar futuramente devem ter em conta esta problemática e encontrar soluções para ela. Tem de ser possível ponderar claramente, do ponto de vista económico, os riscos e as oportunidades inerentes à liberalização, em especial dos sistemas de preços (preços fixos, sistemas de preços, preços de mercado).

A presente proposta de relatório também incentiva a Comissão a alargar a sua análise relativa às diferentes necessidades de protecção regulamentar dos vários grupos de consumidores. Dado que a Comissão não pode, por enquanto, fazer estimativas para o sector das pequenas e médias empresas, e considerando que 99% das empresas na União Europeia são de pequena e média dimensão, os resultados apresentados são ainda pouco significativos. Outro aspecto que se afigura problemático é o facto de o sector público ser considerado uma unidade homogénea. Na Alemanha, por exemplo, 50% dos concursos públicos a nível municipal são adjudicados por unidades territoriais, por vezes, muito pequenas, não se podendo equiparar a sua necessidade de protecção regulamentar à de um gabinete ministerial.

O relatório pretende realçar que o Parlamento reconhece o sistema de auto-regulação das profissões liberais, que é comum em muitos Estados-Membros. Contudo, esse sistema deve satisfazer os requisitos de transparência, eficiência, avaliação de impacto e controlo. Os Estados-Membros, que não tenham instituído um sistema de auto-regulação para as profissões liberais, não devem, de modo algum, ser obrigados a alterar o seu sistema.

O Parlamento deve reconhecer a legitimidade de determinadas regras existentes no sector em virtude de particularidades tradicionais (maior protecção dos consumidores), geográficas e demográficas. O relatório em apreço visa, ao mesmo tempo, clarificar que tais regras são consideradas "regras especiais" e, como tal, devem ser limitadas e concebidas de modo a restringirem, no mínimo possível, a concorrência.

O relatório encoraja, além disso, os Estados-Membros a aproveitarem a experiência empírica já adquirida por outros Estados-Membros no âmbito do processo de reforma do sector das profissões liberais. Como as reformas no domínio das profissões liberais avançam a ritmos diferentes na UE e, por conseguinte, já existem experiências a este nível, estas podem ajudar a compensar alguns dos atrasos verificados até à data.

No que se refere à publicidade e às práticas multidisciplinares (possibilidades de cooperação), registam-se ainda fortes restrições em muitos Estados-Membros. O motivo geralmente invocado para limitar as possibilidades de cooperação é a salvaguarda das normas de ética profissional. Esta justificação não se compreende, sobretudo quando está em causa a cooperação entre membros de profissões liberais, já que todas elas estão sujeitas a normas de ética profissional. Existem instrumentos alternativos para proteger estas normas que são menos restritivos da concorrência do que a proibição de cooperação. Sobretudo tendo em vista o reforço das empresas de média dimensão, afigura-se importante introduzir reformas a este nível, um aspecto que o Parlamento, aliás, deve realçar. No que se refere à publicidade, já diversos Estados-Membros dispõem de experiências na supressão de restrições nesta matéria. O Parlamento deve sublinhar que aguarda uma rápida análise dos efeitos da flexibilização das restrições à concorrência. As experiências dos Estados-Membros no domínio da flexibilização das restrições sugerem que também outros Estados-Membros poderão suprimir grande parte das restrições existentes em matéria de publicidade.

O Parlamento Europeu está confiante em que as medidas propostas irão animar e fazer avançar o processo de reformas sistemáticas.

PROCESSO

Título	Seguimento do relatório sobre a concorrência nos serviços das profissões liberais		
Número de processo	2006/2137(INI)		
Comissão competente quanto ao fundo Data de comunicação em sessão da autorização	ECON 15.6.2006		
Comissões encarregadas de emitir parecer Data de comunicação em sessão	IMCO 15.6.2006	JURI 15.6.2006	
Comissões que não emitiram parecer Data da decisão	IMCO 12.7.2006	JURI 30.1.2006	
Cooperação reforçada Data de comunicação em sessão			
Relator(es) Data de designação	Jan Christian Ehler 25.10.2005		
Relator(es) substituído(s)			
Exame em comissão	30.5.2006	20.6.2006	11.9.2006
Data de aprovação	12.9.2006		
Resultado da votação final	+: -: 0:	28 1 1	
Deputados presentes no momento da votação final	Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Ieke van den Burg, Jan Christian Ehler, Elisa Ferreira, José Manuel García-Margallo y Marfil, Donata Gottardi, Gunnar Hökmark, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Sophia in 't Veld, Othmar Karas, Pii-Noora Kauppi, Kurt Joachim Lauk, Astrid Lulling, Cristobal Montoro Romero, Joseph Muscat, John Purvis, Alexander Radwan, Bernhard Rapkay, Dariusz Rosati, Manuel António dos Santos, Margarita Starkevičiūtė e Sahra Wagenknecht		
Suplente(s) presente(s) no momento da votação final	Harald Ettl, Satu Hassi, Vladimír Maňka, Thomas Mann e Giovanni Pittella		
Suplente(s) (nº 2 do art. 178º) presente(s) no momento da votação final			
Data de entrega	14.9.2006		
Observações (dados disponíveis numa única língua)	...		