

# 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

	<b>Página</b>
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 Comunidade<sup>1</sup>,
- 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 moderna<sup>2</sup>,
- 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 liberais<sup>3</sup>,
- Tendo em conta a sua Resolução de 23 de Março de 2006 sobre as profissões jurídicas e o interesse geral no funcionamento da ordem jurídica<sup>4</sup>,
- 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 advogados<sup>5</sup>,
- 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 profissional<sup>6</sup>,
- 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 litígios<sup>7</sup>,
- Tendo em conta a Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de

---

<sup>1</sup> JO C 44 de 14.2.1994, pág. 36

<sup>2</sup> JO C 21 E de 24.1.2002, pág. 364

<sup>3</sup> JO C 91 E de 15.4.2004, pág. 126

<sup>4</sup> Textos aprovados, P6\_TA(2006) 108

<sup>5</sup> JO L 78 de 26.3.1977, pág. 17

<sup>6</sup> JO L 77 de 14.3.1998, pág. 36

<sup>7</sup> JO L 26 de 31.1.2003, pág. 41

Setembro de 2005 relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais<sup>1</sup>,

- 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 interno<sup>2</sup>,
  - 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,

---

<sup>1</sup> JO L 255 de 30.9.2005, p. 22

<sup>2</sup> 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

<b>Título</b>	Seguimento do relatório sobre a concorrência nos serviços das profissões liberais		
<b>Número de processo</b>	2006/2137(INI)		
<b>Comissão competente quanto ao fundo</b> Data de comunicação em sessão da autorização	ECON 15.6.2006		
<b>Comissões encarregadas de emitir parecer</b> Data de comunicação em sessão	IMCO 15.6.2006	JURI 15.6.2006	
<b>Comissões que não emitiram parecer</b> Data da decisão	IMCO 12.7.2006	JURI 30.1.2006	
<b>Cooperação reforçada</b> Data de comunicação em sessão			
<b>Relator(es)</b> Data de designação	Jan Christian Ehler 25.10.2005		
<b>Relator(es) substituído(s)</b>			
<b>Exame em comissão</b>	30.5.2006	20.6.2006	11.9.2006
<b>Data de aprovação</b>	12.9.2006		
<b>Resultado da votação final</b>	+: -: 0:	28 1 1	
<b>Deputados presentes no momento da votação final</b>	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		
<b>Suplente(s) presente(s) no momento da votação final</b>	Harald Ettl, Satu Hassi, Vladimír Maňka, Thomas Mann e Giovanni Pittella		
<b>Suplente(s) (nº 2 do art. 178º) presente(s) no momento da votação final</b>			
<b>Data de entrega</b>	14.9.2006		
<b>Observações (dados disponíveis numa única língua)</b>	...		