



Bruxelas, 10.1.2017
COM(2016) 820 final

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

relativa às recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais

{SWD(2016) 436 final}

I. A regulamentação dos serviços profissionais no respetivo contexto

I.1. Contexto político

Um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo constitui uma das dez prioridades da Comissão. O Conselho Europeu considera que *«[a] realização de um mercado único mais aprofundado e mais equitativo será fundamental para a criação de novos empregos, a promoção da produtividade e a garantia de um clima atrativo para o investimento e a inovação»*¹.

Por sua vez, na Estratégia para o Mercado Único de Bens e Serviços, de 28 de outubro de 2015², a Comissão anunciou que emitiria orientações para os Estados-Membros sobre as necessidades de reforma nos serviços profissionais. Esta medida constitui uma das ações e estratégias a favor do Mercado Único cuja implementação célere até 2018 foi solicitada pelo Conselho Europeu³. O Parlamento Europeu aprovou a iniciativa anunciada pela Comissão no seu Relatório sobre a Estratégia para o Mercado Único⁴.

A regulamentação dos serviços profissionais é uma prerrogativa dos Estados-Membros e visa assegurar a consecução de objetivos de interesse geral. A forma como cada Estado-Membro regula uma profissão depende de vários fatores, como: a importância que cada sociedade atribui a determinados objetivos de interesse geral que importa proteger; a eficácia dos diferentes mecanismos de supervisão administrativa e judicial; a situação económica do Estado-Membro; a importância económica relativa do setor em cada país e a força dos interesses em presença.

A combinação destes fatores e das avaliações políticas deles resultantes conduziu à adoção de diferentes modelos regulamentares. A existência de vários modelos não constitui um problema. O objetivo não é, pois, impor, direta ou indiretamente, qualquer modelo regulamentar em toda a UE.

Seja qual for o enquadramento regulamentar escolhido, a regulamentação cria entraves ao funcionamento do Mercado Único e atrasa a realização do potencial de crescimento e de criação de emprego das economias da UE. A eliminação desses entraves cria oportunidades e tem um impacto positivo na produtividade e na competitividade da economia da UE. Independentemente do modelo aplicável em cada país ou região, sempre que as restrições possam ser eliminadas ou mais proporcionadas, esta tarefa deve ser realizada em benefício dos cidadãos, dos consumidores e dos profissionais. Para tal, afigura-se útil conhecer a experiência dos outros Estados-Membros quanto à melhor forma de proceder.

Os entraves ao crescimento e ao comércio podem resultar de restrições aparentemente menos importantes, mas cujos efeitos cumulativos podem revelar-se perniciosos. A presente

¹ Conclusões do Conselho Europeu de 28 de junho de 2016 e de 20-21 de outubro de 2016. Já nas suas conclusões de 24-25 de outubro de 2013, o Conselho Europeu sublinhou a importância da avaliação mútua das profissões regulamentadas lançada pela Comissão e apelou a que fossem rapidamente alcançados progressos neste domínio. Deveria identificar-se os entraves subsistentes ao acesso às diferentes profissões nos Estados-Membros, avaliar o efeito cumulativo de todas as restrições impostas a cada profissão e sugerir medidas adequadas.

² Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Melhorar o Mercado Único: Mais Oportunidades para os Cidadãos e as Empresas, COM(2015) 550 final.

³ Ver igualmente as conclusões do Conselho «Competitividade» de 29 de fevereiro de 2016, que saúdam as orientações periódicas e específicas por país sobre as profissões regulamentadas, tendo designadamente em conta o seu potencial para garantir a proporcionalidade da regulamentação por parte de cada Estado-Membro, e que salientam a necessidade de assegurar um acompanhamento efetivo e coerente. Nas suas conclusões de 1-2 de março de 2012, o Conselho Europeu salientou a importância de se avançar no reforço do reconhecimento mútuo das qualificações profissionais, na redução do número de profissões regulamentadas e na supressão das barreiras regulamentares injustificadas.

⁴ 2015/2354 (INI).

comunicação tem por objetivo não apenas ajudar os Estados-Membros a eliminar restrições concretas, significativas e injustificadas, mas também suscitar nos Estados-Membros uma consciência regulamentar «virtuosa».

As recomendações de reforma formuladas na presente comunicação incidem numa grande variedade de requisitos e baseiam-se na análise comparativa que caracterizou o espírito e o trabalho desenvolvido no exercício de avaliação mútua com os Estados-Membros ao longo dos últimos três anos⁵. As recomendações pretendem apoiar os Estados-Membros na criação de um quadro regulamentar propício ao crescimento, à inovação e à criação de emprego. Não visam especificamente os casos de violação do direito da União, embora alguns dos requisitos impostos poderem constituir uma violação.

Diversos estudos recentes demonstram a existência de um importante potencial inexplorado de desenvolvimento dos serviços profissionais. Um desses estudos, elaborado pelo Banco Mundial, estima que a produtividade poderia aumentar 5 % com a redução dos entraves aos serviços⁶. Outro estudo mostra que a entrada e a saída de empresas tem um efeito significativo nas taxas de lucro e na eficiência da afetação dos recursos no setor dos serviços profissionais (direito, contabilidade, arquitetura e engenharia)⁷. Uma avaliação do impacto económico de determinados entraves em quatro serviços às empresas (arquitetos, engenheiros civis, contabilistas e advogados), efetuada em 2015, pela Comissão Europeia, confirmou um significativo impacto económico na intensidade da concorrência, na rentabilidade do setor e na eficiência da afetação de recursos⁸.

Além disso, pela própria natureza da prestação de serviços, este setor está fortemente interligado a outros setores económicos como a indústria transformadora⁹. Dada a importância do mercado europeu de serviços para a economia da UE no seu conjunto, o bom funcionamento deste mercado é fundamental para a consecução dos objetivos da Comissão de promoção do emprego, do crescimento e do investimento.

A presente comunicação identifica formas de melhorar o enquadramento regulamentar de determinados grupos de serviços profissionais economicamente importantes. As recomendações de reforma são formuladas para cada Estado-Membro, em função dos vários quadros regulamentares. Atentas as diferentes abordagens regulamentares, nem todos os Estados-Membros têm a mesma necessidade de rever e alterar a sua regulamentação. Consequentemente, as recomendações diferem de país para país e alguns Estados-Membros podem não ser objeto de recomendações para um ou vários serviços profissionais. Além disso, algumas das necessidades de reforma identificadas podem ter implicações mais complexas, e mesmo jurídicas, caso possa ser estabelecida uma infração à legislação da UE.

A Comissão acompanhará a aplicação das recomendações da presente comunicação, em conjunto com os Estados-Membros, e proporá, se for caso disso, medidas destinadas a eliminar as barreiras ainda existentes. Poderá nomeadamente aplicar medidas repressivas em caso de violação do direito da União ou adotar propostas legislativas que eliminem eventuais requisitos desnecessários subsistentes.

⁵ Para uma descrição deste exercício, ver ponto I.2 *infra*.

⁶ EU Regular Economic Report, Fall 2016, World Bank Group.

⁷ «Product Market Review 2013 — Financing the real economy»; European economy 8/2013, Comissão Europeia.

⁸ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=pt>.

⁹ Ver nomeadamente E. Fernández Corugedo e E. Pérez Ruiz, «The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation», IMF Working Paper, 2014. Os resultados deste estudo baseiam-se no impacto de uma maior liberalização na economia francesa. O estudo demonstra, em particular, que o aumento da produtividade total dos fatores em outros setores de atividade ligados às empresas (incluindo, principalmente, os serviços às empresas) teria repercussões significativas em toda a economia.

A presente comunicação e as respetivas recomendações de reforma complementam a exaustiva Análise Anual do Crescimento elaborada pela Comissão, fornecendo uma análise abrangente e aprofundada de todos os Estados-Membros em relação a certos setores e grupos de profissões e identificando possibilidades de reforma concretas em todos os Estados-Membros para esses setores. A comunicação oferece uma abordagem mais específica de uma área importante para a realização de reformas estruturais e, quando pertinente, complementa e apoia a análise da Comissão e as recomendações específicas por país formuladas no âmbito do Semestre Europeu.

I.2. Contexto jurídico

Os serviços profissionais constituem um elemento fundamental da economia dos Estados-Membros e da UE. Muitos desses serviços são essenciais para outros operadores do mercado e para o conjunto da economia, e muitos deles intervêm em domínios sensíveis, frequentemente caracterizados por assimetrias de informação e considerações que dependem de objetivos políticos mais vastos, como o funcionamento do sistema judiciário, a segurança das áreas construídas, etc.

Incumbe a cada Estado-Membro decidir da necessidade de intervir e impor regras e restrições ao acesso ou ao exercício de uma profissão, desde que os princípios da não discriminação e da proporcionalidade sejam respeitados. Os Estados-Membros determinam o objetivo de interesse público que desejam proteger e escolhem a forma mais adequada de o conseguir.

Os requisitos impostos aos serviços profissionais têm sido objeto de jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. O Tribunal tem sustentado reiteradamente que, mesmo aplicadas de modo não discriminatório, as regulamentações nacionais das profissões, incluindo os requisitos em matéria de qualificações, são suscetíveis de afetar ou tornar menos atraente para os cidadãos e as empresas da UE o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado¹⁰. O Tribunal afirmou igualmente que o facto de um Estado-Membro impor regras menos estritas do que outro Estado-Membro não significa que estas últimas sejam desproporcionadas e incompatíveis com o direito da União. Incumbe aos Estados-Membros avaliar a necessidade de impor restrições às atividades profissionais numa base casuística e tendo em conta a totalidade do contexto regulamentar.

Em muitos casos, a necessidade de regulamentação justifica-se, como nos domínios da saúde e segurança. No entanto, para ser adequada, a regulamentação deve ser revista regularmente, para ter em conta a evolução das circunstâncias, nomeadamente a inovação técnica, a melhoria da educação dos consumidores, etc. As regras estabelecidas podem já não ser as mais adequadas e ter deixado de se justificar em virtude da evolução tecnológica ou societal, ou ainda, da evolução do mercado. Aliás, esta última pode criar a necessidade de respostas regulamentares, por exemplo, no domínio da evasão e da fraude fiscais. No entanto, uma resposta adequada não consiste necessariamente na regulamentação de determinada profissão, podendo ser mais ampla, como a imposição de regras de divulgação obrigatória a todos os intermediários em matéria fiscal.

Em 2013 a Diretiva «Qualificações Profissionais»¹¹ foi alterada, tendo sido introduzido um exercício de transparência e **avaliação mútua** que exige aos Estados-Membros declarar as profissões regulamentadas e analisar os entraves recíprocos que limitam o acesso a certas

¹⁰ Cf. processo de referência C-340/89 *Vlassopoulou*, processo C-313/01 *Morgenbesser*, processo C-345/08 *Pešla*.

¹¹ Diretiva 2005/36/CE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2013/55/UE.

profissões¹². O referido exercício pretende rever as profissões regulamentadas em todos os Estados-Membros, a fim de assegurar um quadro regulamentar proporcionado e adaptado aos verdadeiros objetivos de proteção dos interesses gerais. Neste contexto, foi debatido um conjunto de profissões, a título de exemplo, para ilustrar as diferentes abordagens normativas dos Estados-Membros e melhor conhecer e compreender as soluções regulamentares dos serviços profissionais nos outros Estados-Membros¹³.

Uma das conclusões a extrair das discussões no âmbito do exercício de avaliação mútua é que as diferenças entre os conceitos de regulamentação, enquanto tal, não indiciam necessariamente uma necessidade de reforma. Contudo, embora os objetivos de interesse público que a regulamentação deve proteger sejam semelhantes, o nível de regulamentação pode ser tão diverso que suscita questões quanto ao nível particularmente elevado de intervenção do Estado em certos países. Por outro lado, também podem existir restrições nos Estados-Membros que não regulamentam determinadas profissões, por exemplo quando os sistemas de certificação assumem um papel importante no mercado.

O exercício de avaliação mútua culminou num pedido aos Estados-Membros para apresentarem à Comissão, até 18 de janeiro de 2016, **planos de ação nacionais (PAN)** que descrevessem e justificassem as decisões tomadas no seguimento desta análise, no sentido de manterem ou alterarem a sua regulamentação profissional¹⁴.

Até ao momento, sete Estados-Membros, a saber **Chipre, Grécia, Hungria, Irlanda, Malta, Eslovénia e Espanha**, não transmitiram ainda os seus PAN. Quanto ao conteúdo dos planos de ação já submetidos, o nível de ambição é muito divergente, uma vez que alguns Estados-Membros referem abordagens globais de revisão da legislação ou a introdução de reformas em profissões específicas, ao passo que outros manifestam pouco interesse na realização de reformas. Em alguns Estados-Membros, as ações mencionadas nos planos referem-se a medidas passadas, por terem já levado a cabo processos de reforma, embora tal não signifique necessariamente que não haja margem para novas reformas. Noutros casos, não existe, aparentemente, vontade política para proceder a uma revisão séria e aberta da situação atual.

A **Estratégia para o Mercado Único** da Comissão anuncia um conjunto de ações¹⁵ que visam melhorar as regulamentações nacionais das profissões, nomeadamente:

- um passaporte/cartão de serviços;
- um procedimento de notificação aperfeiçoado no âmbito da Diretiva «Serviços»;
- orientações sobre as necessidades concretas de reforma por país e por profissão;

¹² A Comunicação da Comissão de 2 de outubro de 2013 (COM(2013) 676) define um plano de trabalho para aumentar a transparência das regulamentações profissionais nacionais e para avaliar e debater a justificação e a proporcionalidade das regras existentes (avaliação mútua). Iniciado em 2014, este processo obrigou os Estados-Membros, em primeiro lugar, a introduzir na base de dados das profissões regulamentadas todas as profissões que regulamentam, bem como todas as medidas regulamentares implementadas para cada profissão notificada. Em seguida, utilizando esta informação, os Estados-Membros foram chamados a avaliar o impacto destas medidas e a considerar a sua validade em termos de proteção dos interesses públicos legítimos.

¹³ Os relatórios elaborados na sequência destas discussões podem ser consultados em http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_pt.

¹⁴ Os planos de ação nacionais fazem parte das obrigações jurídicas que os Estados-Membros têm de cumprir no quadro da transposição da Diretiva «Qualificações Profissionais». A sua não apresentação pode implicar para o Estado-Membro em causa um processo por infração. Os planos de ação nacionais podem ser consultados em <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20366?locale=pt>.

¹⁵ Em 22 de novembro de 2016, foram lançadas diversas ações, incluindo um portal único eletrónico destinado a facilitar as operações transfronteiriças das empresas em fase de arranque, ver http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_pt.htm.

- a introdução de um quadro analítico para a análise da proporcionalidade («teste de proporcionalidade»).

As orientações em matéria de recomendações de reforma e o teste da proporcionalidade podem ser considerados complementares: se a presente comunicação visa incentivar os Estados-Membros a introduzir adaptações concretas no atual quadro regulamentar de certas profissões, o teste da proporcionalidade tem um intuito mais preventivo, oferecendo um conjunto de critérios gerais para ajudar os Estados-Membros a avaliar cabalmente a justificação e a necessidade de regulamentar no futuro as profissões de todos os setores, antes de adotarem nova legislação ou alterarem as regras vigentes. Tanto as recomendações de reforma como o teste da proporcionalidade procuram otimizar as abordagens dos Estados-Membros em matéria de regulamentação, sem imposições, mas assegurando melhores práticas regulamentares que garantam uma maior proporcionalidade e evitem consequências económicas negativas.

Tal corresponde às iniciativas a apresentar pela Comissão com base no artigo 59.º, n.ºs 8 e 9, da Diretiva «Qualificações Profissionais». A lógica subjacente a estas duas iniciativas foi aprovada pelo Parlamento Europeu¹⁶ e pelo Conselho¹⁷ em 2016. Nas suas conclusões de 29 de fevereiro de 2016, o Conselho saudou as orientações periódicas e específicas por país sobre as profissões regulamentadas e salientou a necessidade de garantir uma avaliação mais coerente da proporcionalidade dos requisitos regulamentares respeitantes às profissões¹⁸.

I.3. Contexto económico

Um melhor funcionamento do Mercado Único confere vantagens aos Estados-Membros da UE, tanto a nível nacional como a nível mundial. O total dos serviços representa 71 % do PIB, ou seja, um pouco mais de 10 biliões de euros, e 68 % do emprego total, o que representa cerca de 150 milhões de pessoas¹⁹. Todavia, é amplamente reconhecido que o pleno potencial do mercado único dos serviços continua por explorar.

Atualmente, com base nas informações que os Estados-Membros introduziram na base de dados das profissões regulamentadas, há mais de 5 500 profissões regulamentadas em toda a UE²⁰. Observam-se grandes variações entre os países, sendo os casos extremos a Lituânia, que notificou apenas 76, e a Hungria com 545²¹. Contudo, estes números pouco nos dizem acerca da intensidade (ou proporcionalidade) da regulamentação, do seu impacto económico ou das características das pessoas por ela afetadas.

A regulamentação dos serviços profissionais visa assegurar a proteção de um certo número de objetivos de interesse geral. Foram desenvolvidos inúmeros métodos e modelos com base nas especificidades do mercado e nas preferências nacionais e políticas. A regulamentação tende igualmente a ser abrangente, cobrindo uma grande variedade de questões regulamentares, e, frequentemente, contém numerosas restrições, que vão desde exclusividades mais ou menos

¹⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de maio de 2016, sobre a Estratégia para o Mercado Único.

¹⁷ Conclusões do Conselho sobre a «Estratégia para o Mercado Único de bens e serviços», de 29 de fevereiro de 2016.

¹⁸ Conclusões do Conselho de 29 de fevereiro de 2016.

¹⁹ Fonte: estatísticas das contas nacionais.

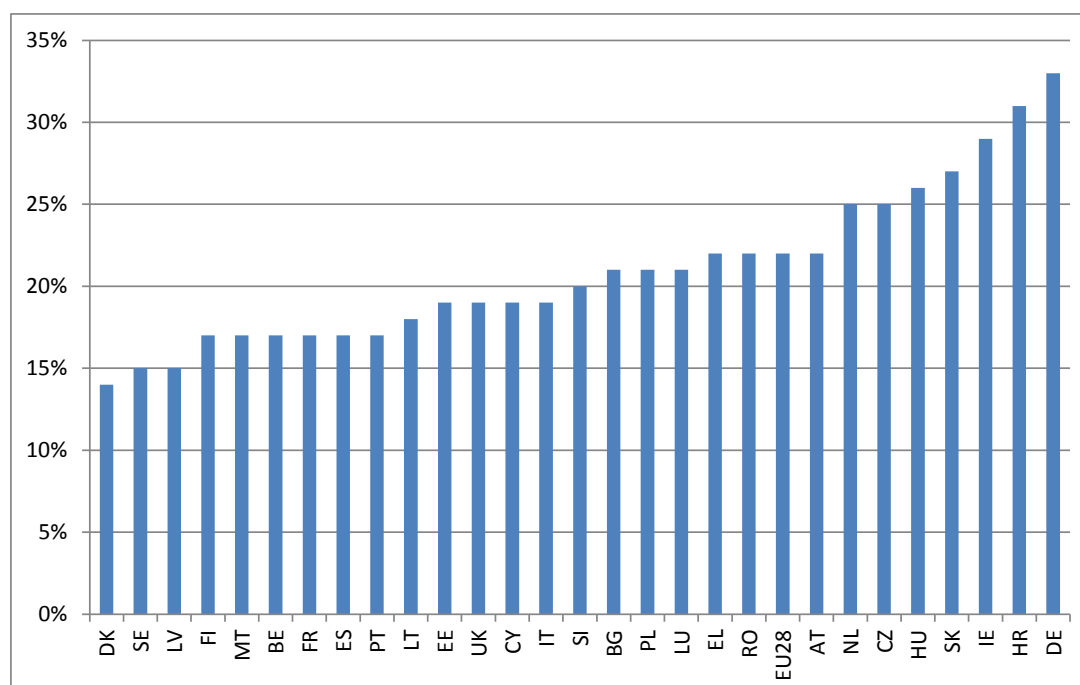
²⁰ Ver mapa interativo da regulamentação profissional nos países europeus na base de dados das profissões regulamentadas da UE (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_pt). A base de dados inclui informações sobre as profissões regulamentadas abrangidas pela Diretiva 2005/36/CE e mostra que cerca de 600 «profissões genéricas» diferentes são afetadas pela regulamentação profissional. Por cada profissão genérica há geralmente muitas outras profissões abrangidas pela terminologia nacional. Tal acontece porque cada profissão genérica abarca várias subprofissões, o que eleva o número de profissões regulamentadas na UE para cerca de 5 500.

²¹ Base de dados das profissões regulamentadas da UE, novembro de 2016.

consideráveis para exercer certas atividades (atividades reservadas)²² ou a proteção dos títulos profissionais²³ até restrições relacionadas com a forma jurídica, a detenção de capital ou a gestão das empresas que prestam serviços profissionais. Mesmo quando esta regulamentação cumpre plenamente o seu objetivo político, é inegável que tem um impacto económico significativo.

Uma avaliação rigorosa do impacto económico da regulamentação dos serviços profissionais é difícil e, até recentemente, não havia sequer números sobre a prevalência e os efeitos desta regulamentação no mercado de trabalho da UE. Em resposta a essa falta de números, a Comissão encomendou um primeiro inquérito representativo à escala da UE, no intuito de obter os dados necessários para avaliar a prevalência de profissões regulamentadas²⁴. Realizado durante o primeiro trimestre de 2015, o inquérito contactou mais de 26 600 cidadãos europeus e concluiu que 22 % da mão de obra europeia – mais de 47 milhões de cidadãos – são diretamente afetados pela regulamentação. A sua prevalência varia na União, oscilando entre 14 % da mão de obra na Dinamarca e 33 % na Alemanha (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Percentagem de profissões regulamentadas na mão de obra total, 2015



Fonte: Inquérito TNS, 2015.

A análise dos efeitos económicos da regulamentação revela que, consoante a profissão, poderiam existir entre 3 % e 9 % mais pessoas a trabalhar numa determinada profissão se os requisitos de acesso fossem menos rígidos. Este estudo estima ainda que a regulamentação implica um prémio salarial global de cerca de 4 %, embora com variações consideráveis

²² O conceito de «atividade reservada» não remete necessariamente para uma atividade regulada por lei. Uma atividade reservada pode resultar de qualquer requisito que limite a prestação de um determinado serviço aos titulares de uma qualificação profissional específica.

²³ A **proteção dos títulos profissionais** resulta de legislação que confere o direito de utilização de um determinado título profissional (como advogado, arquiteto, guia turístico) a pessoas que cumprem certos requisitos, frequentemente os titulares de uma determinada qualificação.

²⁴ M. Koumenta e M. Pagliero (2016), «Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU». Cf.: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362?locale=pt>

consoante os setores (até 19,2 % em algumas áreas)²⁵. Tal poderá resultar em preços mais elevados dos serviços para os consumidores. Tal reflete-se ainda nas significativas diferenças de salários entre grupos profissionais e sugere que a regulamentação através de atividades reservadas pode distorcer significativamente os salários relativos. Sugere igualmente que a regulamentação profissional contribui para a desigualdade salarial no mercado de trabalho europeu, beneficiando particularmente aqueles que estão no topo da distribuição de rendimentos.

Além disso, diversos estudos encomendados recentemente pela Comissão revelam que os esforços para tornar a regulamentação mais proporcionada e adaptada à realidade do mercado, por exemplo flexibilizando os requisitos mais restritivos e injustificados, resultaram numa maior dinâmica do mercado, e mais especificamente, numa maior abertura do mercado, num acréscimo do número de novas empresas e na entrada no mercado de serviços novos e inovadores lançados pelos novos operadores²⁶. Podem também trazer benefícios para os consumidores, sob a forma de preços mais baixos, decorrentes das menores margens de lucro.

Por último, a análise confirmou que a redução dos entraves conduziria a um melhor desempenho setorial, caracterizado por uma maior eficiência na afetação de recursos²⁷. Os estudos de caso sobre as reformas a nível nacional demonstram o impacto que as reformas das condições de acesso e de exercício das profissões regulamentadas podem ter no setor. Na Grécia, as reformas resultaram em preços mais baixos para os consumidores de serviços como, por exemplo, profissões jurídicas, contabilistas e consultores fiscais, que foram liberalizados pela reforma promulgada em 2011. O número de guias turísticos e avaliadores profissionais mais do que duplicou em 2014 em relação à média anual antes da liberalização²⁸. Na Polónia, a reforma da regulamentação dos serviços jurídicos realizada entre 2005 e 2014 mais do que duplicou o número de advogados e consultores jurídicos ativos, mudança que foi acompanhada de um aumento inferior à média do preço dos serviços jurídicos. De igual modo, a reforma das profissões de agente imobiliário e de gestor imobiliário esteve na origem de um aumento líquido do número de empresas do setor²⁹.

I.4. Análise e orientações: um novo indicador do carácter restritivo

Análise e orientações para profissões de setores-chave da economia

A presente comunicação e os respetivos anexos fornecem uma análise pormenorizada das regulamentações aplicáveis aos arquitetos, engenheiros civis, contabilistas, advogados, agentes de patentes, agentes imobiliários e guias turísticos. Estes sete grupos de profissões foram selecionados devido ao facto de pertencerem a quatro setores económicos fundamentais (serviços prestados às empresas, construção, imobiliário e turismo). A mobilidade nestas profissões é relativamente elevada, estando as mesmas regulamentadas na maioria dos Estados-Membros, embora com regulamentações divergentes. Tal significa que existe um potencial considerável para a introdução de reformas substanciais e economicamente relevantes.

²⁵ Prémios salariais e margens de lucro elevadas são um indicador comum de rendas monopolistas, que, por sua vez, geram preços elevados no consumidor e uma ausência de concorrência generalizada no âmbito da profissão.

²⁶ Efeitos das reformas dos requisitos regulamentares de acesso às profissões, estudos de caso por país: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=pt.

²⁷ Comissão Europeia: «Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact», disponível em: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_pt.

²⁸ «The effects of liberalisation of professional requirements in Greece», E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Atenas, 2015.

²⁹ Rojek M., Masior M., «The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland», Warsaw School of Economics, 2016.

Novo indicador do carácter restritivo da regulamentação profissional

Foi definido um indicador do carácter restritivo da regulamentação profissional que procurará apoiar a análise qualitativa dos vários entraves e considerar o encargo acumulado dos múltiplos requisitos, e não incidir em medidas isoladas, dissociadas das suas ramificações. Este indicador fornece uma base objetiva e quantificável para comparar o desempenho dos Estados-Membros nos sete grupos de profissões selecionadas.

O indicador do carácter restritivo abrange os seguintes grupos de restrições:³⁰

- 1) abordagem regulamentar: atividades reservadas, exclusivas ou partilhadas, e proteção dos títulos profissionais;
- 2) requisitos de qualificação: anos de ensino e de formação, exame oficial obrigatório, obrigações de desenvolvimento profissional contínuo, etc.;
- 3) outros requisitos de acesso: inscrição ou registo obrigatório em órgão profissional, limitação do número de licenças concedidas, outros requisitos de autorização, etc.;
- 4) requisitos relativos ao exercício: restrições à forma jurídica das empresas, requisitos relativos à participação acionista, restrições ao exercício conjunto de profissões, incompatibilidade de atividades, etc.

O indicador do carácter restritivo baseia-se em parte numa avaliação da Comissão sobre os obstáculos nos serviços prestados às empresas, publicada pela primeira vez em 2015³¹. Todavia, aprofunda essa análise, abrangendo nomeadamente requisitos educativos não contemplados previamente, a fim de fornecer uma abordagem comparativa e holística das diferentes abordagens regulamentares existentes, desde os requisitos educativos e formativos às restrições em matéria de exercício e incompatibilidades entre profissões. Abrange os mesmos grupos de profissões que o Product Market Regulation (PMR)³² da OCDE e ainda os agentes de patentes, os agentes imobiliários e os guias turísticos. Além do indicador PMR da OCDE, este indicador tem em conta a gama de profissões e atividades existentes, que variam entre os Estados-Membros em cada um dos domínios abrangidos, pondera cada restrição em função do seu impacto e inclui informações atualizadas provenientes do exercício de avaliação mútua, utilizando assim consideravelmente a base de dados das profissões regulamentadas da UE. Deste modo, o novo indicador reflete as mais recentes mudanças regulamentares nos Estados-Membros, como a lei francesa sobre o crescimento, a atividade e a igualdade de oportunidades económicas, adotada em 2015. Inevitavelmente, os resultados obtidos podem ser diferentes dos das avaliações anteriores, baseadas no indicador PMR da OCDE.

As restrições não podem ser analisadas isoladamente, sem ter em conta outros mecanismos existentes para complementar ou substituir a restrição específica. A abordagem holística permite estimar até que ponto um quadro regulamentar é restritivo para os profissionais. Contudo, nesta etapa, o indicador não revela os entraves não regulamentares nem o papel desempenhado por determinadas leis ou mecanismos gerais destinados a proteger os consumidores e os objetivos de interesse público. É por esse motivo que o indicador é acompanhado de uma avaliação e análise qualitativa que fornece informações adicionais sobre a realidade no terreno.

³⁰ Ver explicações detalhadas no anexo metodológico (documento de trabalho, secção V).

³¹ Comissão Europeia: «Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact», disponível em: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_pt.

³² Definido em 1988, o indicador PMR da OCDE foi atualizado pela última vez em 2013. Cf.: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2vl-en.

Segundo uma análise econométrica realizada pela Comissão, no que se refere aos sete grupos de serviços profissionais, níveis mais baixos de restrições regulamentares coincidem com melhores resultados económicos, mais concretamente, com menores rendas dos operadores e maior crescimento do número de empresas.

O indicador pode ser utilizado como um instrumento de monitorização para medir a evolução do nível de restritividade da regulamentação ao longo do tempo. A análise seguinte apresenta, para cada grupo de profissões, as classificações obtidas pelo indicador a nível da UE no final de novembro de 2016. O documento de trabalho fornece informações complementares sobre cada Estado-Membro.

II. Análise por profissão

As secções seguintes descrevem os diferentes setores analisados. Os conceitos e os termos (nacionais) utilizados em relação a estes serviços profissionais variam, e a organização e o âmbito das atividades das diversas profissões nestes setores diferem, frequentemente, entre Estados-Membros, pelo que nem sempre é fácil realizar uma comparação. A análise efetuada tem em conta essas diferenças e funciona com base nas atividades de um dado setor e não na denominação ou definição nacional de uma determinada profissão. Este facto é importante, sobretudo, para a engenharia civil, em que existe uma grande diversidade de subprofissões, e para a contabilidade, que é organizada de forma muito diferente nos Estados-Membros, não é regulada em vários deles ou é altamente diferenciada entre diferentes profissões, cada uma com áreas de atividades distintas.

A avaliação que se segue baseia-se, principalmente, em:

- informações prestadas pelos próprios Estados-Membros através da base de dados das profissões regulamentadas;
- relatórios setoriais para discussão no âmbito do exercício de avaliação mútua;
- investigação adicional das legislações nacionais levada a cabo pela Comissão.

As informações foram verificadas e discutidas com os Estados-Membros em diversas ocasiões. A avaliação tem ainda em conta as queixas recebidas e outras reações das partes interessadas sobre as restrições que lhes são impostas.

Cada análise contém uma visualização gráfica do indicador do carácter restritivo. Estas informações devem ser lidas em conjunção com as análises descritivas facultadas para cada profissão. O indicador visa captar a intensidade relativa da regulamentação em vigor para cada uma das profissões em cada Estado-Membro. O indicador não reflete entraves não regulamentares, que são, porém, tidos em conta na descrição qualitativa tanto quanto possível e em função das informações de que a Comissão dispõe. Por conseguinte, não existe necessariamente uma correlação perfeita entre os resultados fornecidos pelo indicador e as recomendações de reforma.

Com base nessas recomendações, os Estados-Membros devem reavaliar e reconsiderar as restrições impostas aos prestadores de serviços e a regulamentação aplicável aos setores profissionais selecionados e devem, sobretudo, considerar os efeitos cumulativos dos vários níveis de medidas regulamentares. Algumas das recomendações são dirigidas a todos os Estados-Membros, enquanto outras são igualmente dirigidas aos Estados-Membros que não

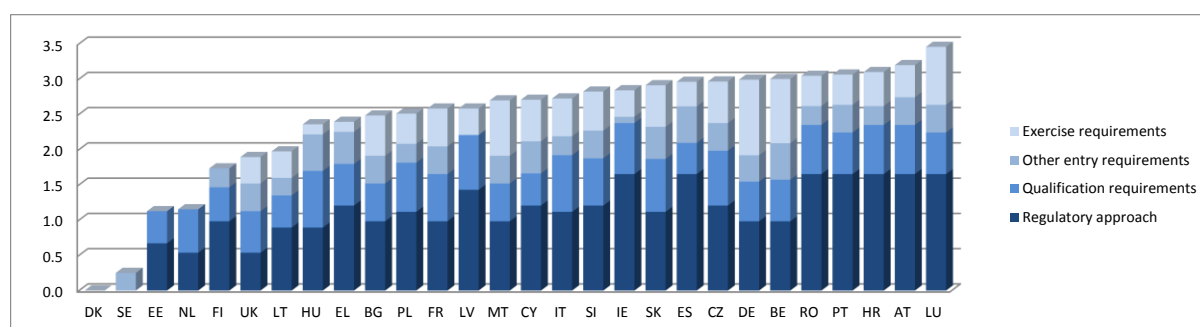
³³ Ver secção VI do documento de trabalho em anexo.

regulamam uma profissão, mas em que foi identificado um risco de criação de novos entraves.

II.1. Arquitetos

Esta profissão dedica-se ao planeamento, conceção e avaliação da construção de edifícios e espaços circundantes. Consequentemente, a segurança e a proteção dos destinatários do serviço e do ambiente são as justificações mais referidas para a regulamentação desta profissão, salientando-se os riscos de uma construção de má qualidade. Atentas as informações recolhidas para a presente comunicação, existem diferenças marcadas entre as abordagens adotadas com vista à consecução de objetivos comuns.

Gráfico 2: Indicador do caráter restritivo: Arquitetos



Fonte: Comissão Europeia, novembro de 2016.

O gráfico 2 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros quanto ao caráter restritivo do acesso à profissão de arquiteto e do seu exercício, de acordo com o novo indicador do caráter restritivo desenvolvido pela Comissão.

A formação dos arquitetos foi consideravelmente harmonizada, de modo a permitir o reconhecimento automático das qualificações ao abrigo da Diretiva «Qualificações Profissionais». Nos termos da diretiva, os requisitos mínimos harmonizados são 5 anos de ensino ou 4 anos de ensino e 2 anos de formação prática³⁴. Na realidade, além do mínimo de 5 anos de formação universitária, a maioria dos Estados-Membros exige períodos adicionais de formação prática ou de experiência para conferir acesso à profissão (por exemplo, **Áustria**, 5 anos de ensino e 3 anos de formação prática, **República Checa**, 5+3, **Roménia**, 6+2, **República Eslovaca**, 6+3, **Eslovénia**, 5+3). O período de formação mais comumente requerido é de 7 anos no total, segundo o modelo 5+2. Em 15 países é igualmente exigido um exame oficial.

Em contraponto com os outros Estados-Membros que estipulam que apenas os profissionais qualificados com licenças, certificações ou registos apropriados dos organismos competentes podem exercer legalmente arquitetura, a **Dinamarca**, a **Estónia**, a **Finlândia** e a **Suécia** não regulamentam a profissão enquanto tal, recorrendo a outras verificações de competência no setor da construção³⁵. As diferenças entre os dois modelos podem ser menos significativas do que parecem quando países que «não regulamentam» utilizam a certificação de competências dos arquitetos ou uma avaliação *ad hoc* das competências ou da experiência numa base casuística como condição para autorizar arquitetos a prestar serviços específicos (por exemplo, apresentação de projetos ou licenças de construção).

³⁴ A aplicar em conjugação com os resultados de aprendizagem descritos no artigo 46.º da Diretiva.

³⁵ Na Estónia, por exemplo, o desenvolvimento de determinadas atividades profissionais requer um certificado profissional (ou seja, um certificado de um determinado nível emitido pela autoridade competente em matéria de qualificações).

A maior variação entre os Estados-Membros é a observada nas atividades reservadas. Tal como acontece com os engenheiros civis, as reservas podem estar dispersas pelas diferentes normas e regulamentos, que podem abranger normas de construção, restauração, proteção do património cultural, eficiência energética e outros.

As atividades reservadas tendem frequentemente a ser partilhadas com profissões conexas, nomeadamente com os engenheiros civis. Se o **RU** e os **Países Baixos** apenas utilizam a proteção dos títulos para os arquitetos sem atividades reservadas, a **Áustria, Croácia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Roménia** e **Espanha** utilizam essa proteção e reservam o exercício de um grande número de atividades, nomeadamente:

- projetos e planeamento de arquitetura, estudos de viabilidade;
- apreciação de projetos e documentação conexa;
- elaboração, apresentação, assinatura de documentação relacionada com o controlo e a conformidade técnicos ou com licenças ou certificação de projetos;
- gestão de custos de construção, acompanhamento e execução de construções;
- planeamento urbanístico.

Na **Polónia** e na **República Eslovaca** também existem muitas atividades reservadas, mas não há proteção dos títulos profissionais. A **Bulgária** reserva a arquitetos/engenheiros a elaboração de planos de ordenamento do território e de projetos de investimento, bem como a apresentação dos documentos e projetos correspondentes às autoridades competentes. A **Alemanha** reserva a elaboração de documentação para pedir as licenças de construção, considerada por alguns a atividade mais importante, aos arquitetos e engenheiros, em todos os *Länder*³⁶. A **Irlanda** é um exemplo de mudanças recentes: sem regulamentação até 2007, desde então o país introduziu a proteção do título profissional e atividades reservadas.

Quando nos debruçamos sobre as diferenças na acumulação de medidas adicionais, a intensidade da regulamentação começa a divergir:

Em primeiro lugar, **Áustria, Chipre, Estónia, Finlândia, Hungria, Malta** e **Países Baixos** não impõem requisitos de seguro, enquanto **Bélgica, Bulgária, Croácia, República Checa, França, Alemanha, Itália, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, República Eslovaca, Espanha, Roménia, Polónia** e **Reino Unido** os impõem.

Em segundo lugar, 16 Estados-Membros impõem restrições quanto à forma societária e à participação no capital, e fazem-no, com exceção da **Áustria**, de **Chipre** e de **Malta**, complementarmente à exigência de seguro. A **Bélgica, Chipre** e a **Roménia** têm restrições particularmente severas no que respeita à forma societária ou à participação acionista. Por exemplo, **Chipre** exige que as sociedades sejam detidas a 100 % por profissionais e proíbe a prestação de serviços de arquitetura através de sociedades anónimas de responsabilidade limitada. A **Bélgica** exige que 60 % das ações e dos direitos de voto sejam detidos por arquitetos, enquanto **Malta** restringe as formas societárias e, paralelamente, exige uma participação de 100 %. A **Roménia** exige que as empresas sejam detidas exclusivamente por arquitetos; contudo, permite o estabelecimento de empresas de *design* comercial que tenham como principal objeto de atividade a conceção arquitetónica, desde que as empresas tenham,

³⁶ A variação da regulamentação entre os *Länder* não afeta unicamente as reservas, mas também a participação no capital/requisitos de experiência profissional. É igualmente exigido um registo regional, que varia em conformidade.

pelo menos, um arquiteto. **Áustria, República Checa, França, Alemanha, República Eslovaca e Espanha** exigem que pelo menos 50 % das ações sejam detidas por profissionais.

Além disso, na **Áustria**, o âmbito de atividade das empresas de arquitetura tem de ser, exclusivamente, a prestação de serviços de arquitetura, o que limita significativamente a possibilidade de exercício conjunto de outras profissões.

Cerca de quinze Estados-Membros impõem o desenvolvimento profissional contínuo (CPD), mas adotam abordagens muito diversas: A **Roménia** exige até 96 horas/ano (ciclos de 5 anos, 6 ciclos durante a carreira), enquanto a **Hungria** prevê um exame de ciclo de 5 anos e os **Países Baixos** requerem apenas 16 horas anuais. A **Dinamarca** impõe aos empregadores a obrigação de consagrar 10 % do salário anual dos trabalhadores ao respetivo CPD, enquanto a **Áustria** permite que os arquitetos apresentem seu trabalho profissional como CPD.

Outro aspeto a considerar prende-se com a fragmentação no acesso ao mercado, que pode criar equívocos desnecessários e diferentes níveis de autorização, em países como a **Letónia** e a **Polónia**.

Recomendações

A **Áustria, Croácia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Polónia, Portugal, Roménia, República Eslovaca e Espanha** devem reconsiderar o grande número de atividades reservadas.

Áustria, Bélgica, Chipre, República Checa, França, Alemanha, Roménia, República Eslovaca e Espanha devem considerar o impacto das restrições em matéria de participação acionista e forma societária que impõem além dos demais requisitos.

A **Áustria** deve avaliar a proporcionalidade das restrições impostas às atividades pluridisciplinares.

Chipre e Malta devem reapreciar a obrigação de 100 % das ações de uma empresa serem detidas por profissionais.

Os Estados-Membros com um sistema fragmentado da profissão ou múltiplos requisitos de certificação, como a **Letónia** e a **Polónia**, devem refletir sobre os efeitos do seu sistema na livre circulação de profissionais e sobre a justificação dos potenciais entraves.

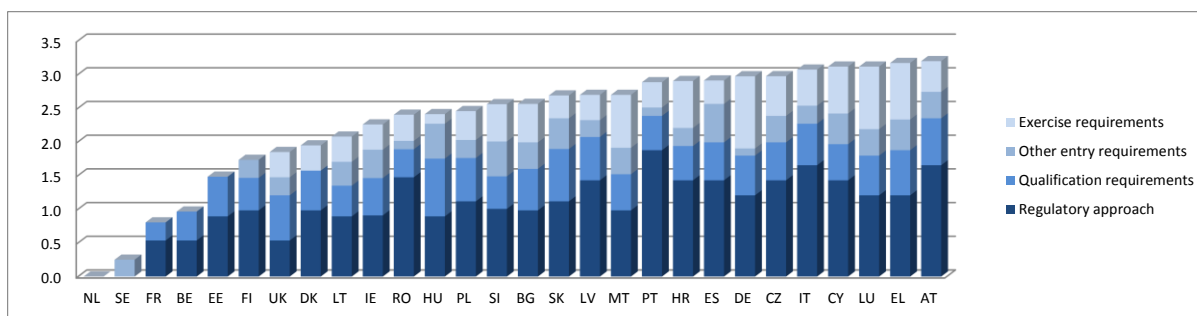
Os Estados-Membros que estão a tornar obrigatória a certificação profissional para profissões não regulamentadas ou dependem de outros controlos e equilíbrios, especialmente para a prestação de serviços específicos, devem reapreciar a coerência global e os efeitos práticos deste modelo, a fim de evitar que este se torne um entrave ao acesso à profissão.

A **Irlanda** deve analisar de forma mais aprofundada o impacto e a necessidade das recentes alterações, em especial em matéria de atividades reservadas.

II.2. Engenheiros

Existem muitas semelhanças entre os Estados-Membros na sua regulamentação da profissão de engenheiro civil. As mesmas definições amplas de «âmbito de atividades» podem ser encontradas reiteradamente e muitos Estados-Membros apontam os mesmos riscos e defendem os mesmos interesses gerais quando regulamentam a profissão. Contudo, apesar desta convergência, a abordagem regulamentar da profissão varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro.

Gráfico 3: Indicador do carácter restritivo: Engenheiros Civis



Fonte: Comissão Europeia, novembro de 2016.

O gráfico 3 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros no que respeita ao carácter restritivo do acesso à profissão de engenheiro civil e ao seu exercício, de acordo com o novo indicador de carácter restritivo.

Existe consenso quanto ao facto de os serviços prestados por engenheiros terem de ser de qualidade e de um nível que garanta a segurança das construções e do público. Apesar de a maior parte dos Estados-Membros considerar que a regulamentação da profissão constitui a abordagem necessária para garantir a segurança, outros Estados-Membros encontraram formas diferentes de garantir a qualidade ou a salvaguarda dos objetivos de interesse geral pertinentes. Por exemplo, nos **Países Baixos** existe uma regulamentação em matéria de normas de construção que garante a qualidade do trabalho realizado. Na **Suécia**, o princípio da responsabilidade do cliente assume tradicionalmente grande importância, a par do controlo dos trabalhos realizados pelos municípios. Tal como acontece com os arquitetos, as diferenças entre os dois modelos podem ser menos significativas do que parecem quando países que «não regulamentam» utilizam a certificação de competências dos engenheiros³⁷ ou uma avaliação *ad hoc* das competências ou da experiência numa base casuística como condição para autorizar engenheiros a prestar serviços específicos (por exemplo, apresentação de projetos ou licenças de construção).

Alguns dos Estados-Membros que regulamentam a profissão, como a **Bélgica**, a **França** e o **Reino Unido**, protegem apenas o uso do título profissional dos engenheiros especialistas.

Na maioria dos países, a profissão de engenheiro pode ser exercida de várias formas, consoante os limites das autorizações/licenças/títulos concedidos e/ou os vários níveis de responsabilidade atribuídos. Tal é o caso, pelo menos, na **Croácia**, **República Checa**, **Itália**, **Finlândia**, **Grécia**, **Hungria**, **Irlanda**, **Letónia**, **Lituânia**, **Luxemburgo**, **Polónia**, **Portugal**, **Roménia**, **Eslovénia**, **República Eslovaca**, **Espanha** e **Reino Unido**. Por exemplo, a **Letónia** tem o regime mais especializado, com cerca de 80 tipos de certificações possíveis para engenheiros civis em várias áreas de atividade (investigação em engenharia, conceção ou gestão de obras de construção, supervisão de obras de construção ou perícia de construção). Na **Polónia**, as atividades de conceção e de construção são realizadas ou por dois tipos diferentes de engenheiros ou por um único engenheiro, consoante o respetivo nível de qualificação. Além disso, consoante o nível de qualificação, os engenheiros civis podem realizar atividades de conceção/construção com capacidade limitada ou plena.

Estas divergências na organização da profissão refletem-se igualmente nas atividades reservadas, que, desta forma, variam também de país para país. De um modo geral, as atividades reservadas inscrevem-se, principalmente, no âmbito da conceção ou da construção. **Áustria**, **República Checa**, **Itália**, **Polónia**, **Portugal**, **Roménia** e **Espanha** operam com um

³⁷ Na Estónia, por exemplo, certos modos de exercício de atividades profissionais requerem um certificado profissional (ou seja, um certificado de um determinado nível emitido pela autoridade competente em matéria de qualificações).

vasto âmbito de atividades reservadas, embora, em alguns destes países, estas atividades sejam partilhadas com outras profissões. **Malta** tem a particularidade de não enumerar as atividades reservadas num diploma; em vez disso, vários atos jurídicos referem os *Periti* como sendo os únicos profissionais que podem executar e assumir a responsabilidade por determinadas atividades. Na **Alemanha** apenas está reservada a apresentação dos documentos de planificação.

Áustria, Chipre, Alemanha, Malta, República Eslovaca e Espanha impõem restrições relativamente à participação acionista. Por exemplo, **Chipre e Malta** exigem que 100 % das ações sejam detidas por profissionais, enquanto a **Áustria, a Alemanha e a República Eslovaca** exigem que pelo menos 50 % das ações sejam detidas por profissionais.

Na **Áustria**, o âmbito de atividade das empresas de engenharia civil tem de ser, exclusivamente, a prestação de serviços de engenharia, o que limita significativamente a possibilidade de exercício conjunto de outras profissões.

Cerca de 14 Estados-Membros exigem que os engenheiros sejam membros da organização profissional nacional e 16 Estados-Membros exigem seguro de responsabilidade civil profissional.

A coexistência de sistemas unitários e fragmentados pode criar entraves à mobilidade transfronteiriça dos engenheiros civis que pretendem deslocar-se de um país com um sistema unitário para um país com um sistema fragmentado. Por exemplo, um engenheiro proveniente de um país onde os engenheiros civis estão autorizados a executar diferentes tipos de obras em qualquer setor teria dificuldade em identificar o setor da engenharia civil a que poderia aceder em países como a **Letónia** ou a **Roménia**, e poderia ser difícil ou mesmo impossível aceder a todos os setores sem pesadas medidas compensatórias.

Recomendações

A **Áustria, República Checa, Itália, Polónia, Portugal, Roménia e Espanha** devem reconsiderar o elevado número de atividades reservadas.

Malta deve esclarecer quais são as atividades reservadas aos *Periti*.

Espanha deve reavaliar o requisito de obtenção de uma autorização da organização profissional para determinados projetos/obras.

Chipre e Malta devem reapreciar a obrigação de 100 % das ações de uma empresa serem detidas por profissionais.

Áustria, Alemanha e República Eslovaca devem avaliar a proporcionalidade dos requisitos de participação acionista.

A **Áustria** deve avaliar as restrições impostas às atividades pluridisciplinares.

Os Estados-Membros que estão a tornar obrigatória a certificação profissional para profissões não regulamentadas ou dependem de outros controlos e equilíbrios, especialmente para a prestação de serviços específicos, devem reapreciar a coerência global e os efeitos práticos deste modelo, a fim de evitar que este se torne um entrave ao acesso à profissão.

Os Estados-Membros com um sistema fragmentado da profissão ou com múltiplos requisitos que variam em função da atividade específica desenvolvida, como a **Letónia**, devem refletir sobre os efeitos do seu sistema na livre circulação de profissionais e sobre a justificação dos potenciais entraves.

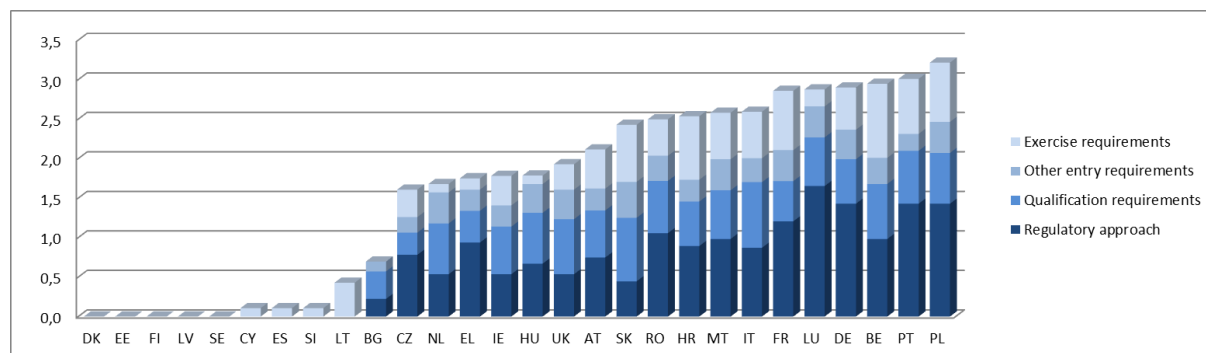
II.3. Contabilistas/consultores fiscais

A contabilidade/consultoria fiscal cobre um grupo de profissões particularmente diversificado, como contabilistas, técnicos oficiais de contas ou consultores fiscais, com marcadas diferenças entre os Estados-Membros no que respeita à organização das profissões nesta área e à respetiva regulamentação. Dezanove Estados-Membros regulamentam uma ou várias profissões nesta área:

- por meio de atividades reservadas e proteção dos títulos profissionais (**Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Roménia**);
- através de atividades reservadas (**Bulgária, Croácia, República Checa, Hungria, República Eslovaca**); ou
- apenas protegendo os títulos profissionais (**Grécia, Irlanda, Países Baixos e Reino Unido**).

No **Reino Unido**, por exemplo, a contabilidade é um setor altamente competitivo e, apesar de ser teoricamente possível ingressar na profissão sem uma qualificação profissional, os licenciados detentores de um título profissional têm uma vantagem competitiva considerável em relação aos outros candidatos. Em nove Estados-Membros, nomeadamente **Chipre, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Lituânia, Letónia, Eslovénia, Espanha e Suécia**, a profissão não é regulamentada como tal. Normalmente, os Estados-Membros justificam a regulamentação do setor pelo importante papel que os consultores fiscais/contabilistas desempenham em todos os sistemas fiscais ao ajudarem os consumidores e os contribuintes a cumprir as suas obrigações fiscais.

Gráfico 4: Indicador do carácter restritivo: Contabilistas/consultores fiscais



Fonte: Comissão Europeia, novembro de 2016.

O gráfico 4 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros no que respeita ao carácter restritivo do acesso à profissão de contabilista/consultor fiscal e ao seu exercício, de acordo com o novo indicador de restritividade. O indicador não tem em conta a regulamentação da profissão de revisor oficial de contas, que é regulada em todos os Estados-Membros com base na Diretiva 2006/43/CE relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas.

Alguns Estados-Membros reservam as atividades de consultoria fiscal e de contabilidade (frequentemente partilhadas com outros profissionais, por exemplo, a **República Checa, França**³⁸, **Portugal, Roménia**). A **Bulgária** e o **Luxemburgo** reservam apenas a contabilidade, ou seja, a escrituração comercial/elaboração de demonstrações financeiras

³⁸ Em França, a consultoria fiscal em matérias complexas é reservada a advogados, mas os peritos contabilistas podem prestar aconselhamento fiscal aos seus clientes. Os revisores oficiais de contas e os notários podem igualmente prestar consultoria fiscal se esta estiver relacionada com as suas atividades.

consolidadas, enquanto a **Alemanha** reserva apenas a consultoria fiscal e a representação perante as autoridades fiscais. A **Roménia** regulamenta três profissões diferentes no setor, enquanto a **Áustria** regulamenta quatro profissões.

A **Itália** reserva certas atividades muito simples de processamento de salários a contabilistas, de uma forma que acarreta encargos suplementares para as pequenas empresas. A **Croácia** está atualmente a reformar a profissão de consultor fiscal, estabelecendo uma gama muito vasta de atividades que são exclusivamente reservadas à profissão ou que incluem tarefas simples, como a elaboração das declarações de imposto para cidadãos e pequenas empresas. Embora a **França** reserve a contabilidade a peritos contabilistas, um tribunal nacional determinou recentemente que fazer lançamentos contabilísticos por via eletrónica antes da sua aprovação não se inscreve no âmbito das atividades reservadas. Esta decisão não está, contudo, a ser plenamente implementada.

Também os requisitos de qualificação variam consideravelmente de um Estado-Membro para outro. A duração total da formação varia entre 3 anos (**Grécia e República Checa**) e 8 anos (**França e Roménia**).

De acordo com as informações constantes da base de dados das profissões regulamentadas, o desenvolvimento profissional contínuo é obrigatório na **Bélgica, Alemanha, Hungria, Irlanda, Malta, Polónia, Portugal, Roménia e República Eslovaca**.

A inscrição obrigatória junto de um organismo profissional ou num registo profissional está prevista em 15 Estados-Membros, por exemplo, na **França, Alemanha, Grécia, Itália e Luxemburgo**.

O seguro de responsabilidade civil profissional é obrigatório em catorze Estados-Membros, a saber, **Áustria, Bélgica, Croácia, República Checa, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, República Eslovaca e Reino Unido**.

Em muitos casos, as regras de incompatibilidade ou as restrições multidisciplinares que afetam os contabilistas/consultores fiscais estão efetivamente previstas na regulamentação de outras profissões, como as de advogado e revisor oficial de contas.

Alguns Estados-Membros, como a **Alemanha** e a **França**, preveem proibições ao exercício conjunto de atividades, permitindo a cooperação apenas num número restrito de profissões, por exemplo, nos setores jurídico ou contabilístico. Afigura-se que a **Bélgica** impõe regras de incompatibilidade estritas, proibindo às profissões de contabilidade atividades multidisciplinares e o exercício simultâneo de qualquer outra atividade económica no país.

Vários Estados-Membros (**Alemanha, Portugal e Roménia**) também impõem requisitos quanto à forma societária e à participação acionista. Embora a **Alemanha** permita que as empresas profissionais desenvolvam atividades relacionadas com a consultoria fiscal em condições específicas, há alguma incerteza jurídica quanto às condições em que empresas profissionais estabelecidas noutros Estados-Membros podem licitamente prestar serviços temporários ou ocasionais. A **Bélgica, Alemanha, Malta, França, Irlanda, Polónia, Portugal, Roménia e República Eslovaca** exigem que pelo menos 50 % das ações sejam detidas por profissionais.

Entre os demais requisitos de autorização podem referir-se a idoneidade e provas da inexistência de insolvências anteriores, ou a obrigação de residir no território nacional (**Croácia**). As restrições que exigem a residência no território nacional violam, aparentemente, o direito da União.

Recomendações

Todos os Estados-Membros que regulamentam as profissões do setor devem reapreciar a reserva de tarefas simples, como atividades de processamento de salários ou a elaboração de declarações de imposto, a profissionais altamente qualificados.

A **Croácia** deve i) reavaliar a proporcionalidade do âmbito alargado das atividades reservadas a consultores fiscais no âmbito da próxima reforma, nomeadamente no que respeita à necessidade de reservar atividades como a elaboração de declarações de impostos; ii) considerar a possibilidade de partilhar a atividade de consultoria fiscal com outros profissionais do setor, em conformidade com o processo C-451/03.

A **Croácia** deve eliminar as restrições que exigem residência no território nacional.

A **Croácia** deve ainda tomar plenamente em consideração as qualificações profissionais obtidas no estrangeiro em conformidade com a Diretiva «Qualificações Profissionais».

A **Roménia** e a **Itália** devem avaliar a coerência das atividades reservadas e a sua distribuição entre as diferentes profissões regulamentadas do setor. Em particular, a **Itália** deve tomar plenamente em consideração a jurisprudência do Tribunal de Justiça, designadamente o processo C-79/01, quando definir as atividades reservadas a profissionais, em especial as atividades de processamento de salários.

A **França** deve clarificar o âmbito das atividades reservadas aos peritos contabilistas, nomeadamente no que diz respeito a tarefas como lançamentos contabilísticos por via eletrónica, em consonância com a jurisprudência nacional e com o processo C-79/01.

A **Bélgica** deve reavaliar as regras de incompatibilidade que proíbem o exercício simultâneo de qualquer outra atividade económica a todos os tipos de profissões de contabilidade, especialmente para aquelas em que o conflito de interesses pode ser evitado numa base casuística.

A **Alemanha** deve garantir o seguimento adequado do processo C-342/14, a fim de assegurar a transparência e a segurança jurídica, em especial no que se refere à prestação de serviços de consultoria fiscal por empresas estabelecidas noutros Estados-Membros.

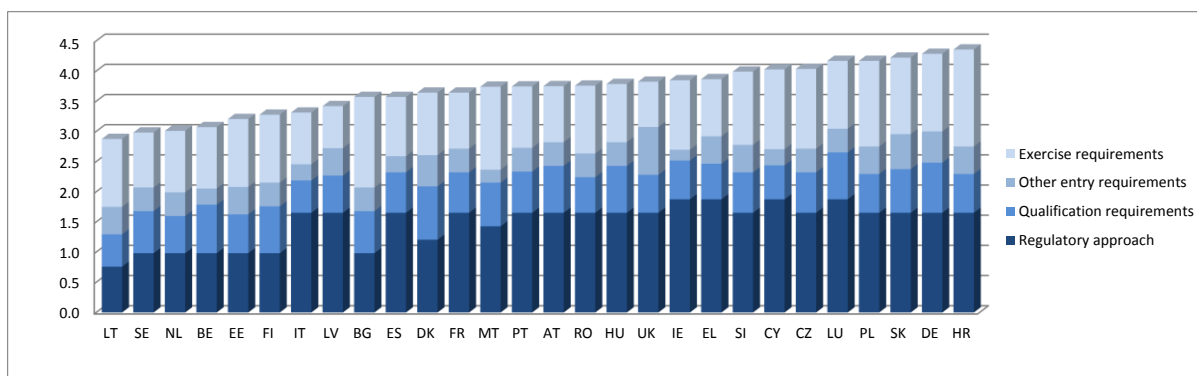
A **Bélgica, Alemanha, Malta, França, Irlanda, Polónia, Portugal, Roménia e República Eslovaca** devem avaliar a proporcionalidade dos requisitos de participação acionista.

II.4. Advogados

As abordagens regulamentares nacionais relativas aos advogados são bastante uniformes entre os Estados-Membros no sentido de que a profissão é regulamentada por atividades reservadas e títulos protegidos em todos os Estados-Membros³⁹.

Gráfico 5: Indicador do carácter restritivo: Advogados

³⁹ Com base nas semelhanças na regulamentação da profissão, nomeadamente na proteção do título profissional, os advogados beneficiam de duas diretivas específicas, nomeadamente no que respeita à possibilidade de prestação de serviços numa base temporária ou ocasional ao abrigo do título profissional do país de origem (Diretiva 77/249/CEE), ou no que respeita à possibilidade de se estabelecerem, a título permanente, noutro Estado-Membro ao abrigo do título profissional do país de origem (Diretiva 98/5/CE). Embora estas duas diretivas não definam as atividades reservadas à profissão em geral, ambas se referem às «atividades dos advogados» como sendo as atividades relativas à representação e à defesa de um cliente em juízo ou perante autoridades públicas, bem como o aconselhamento jurídico.



Fonte: Comissão Europeia, novembro de 2016.

O gráfico 5 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros no que respeita ao caráter restritivo do acesso à profissão de advogado e ao seu exercício, de acordo com o novo indicador de caráter restritivo.

Atentas as diferentes atividades da profissão, por exemplo, a representação em juízo, o aconselhamento jurídico e a elaboração de documentos jurídicos, os Estados-Membros adotaram abordagens diferentes quanto às atividades efetivamente reservadas aos advogados.

Todos os Estados-Membros reservam aos advogados as atividades relacionadas com a representação de clientes perante as autoridades judiciárias, embora o funcionamento desta reserva possa variar (por vezes, a atividade é partilhada com outras profissões jurídicas). **Espanha**, por exemplo, regulamenta duas profissões no setor: *abogados* e *procuradores*. Todavia, reserva determinadas atividades exclusivamente a estes últimos, como a representação técnica de clientes ou a transmissão de documentos aos tribunais, enquanto os *abogados* são igualmente qualificados para realizar essas atividades e estão sujeitos a regras profissionais e deontológicas semelhantes. No **Reino Unido**, a Inglaterra, o País de Gales, a Irlanda do Norte e a Escócia têm regras específicas para as profissões de *solicitor*, *barrister* ou *advocates*, reservando às duas primeiras categorias uma ampla gama de atividades, como o direito de pleitear, condução de litigâncias, atividades instrumentais reservadas, atividades testamentárias, atividades notariais e administração de juramentos.

O aconselhamento jurídico é reservado aos advogados em vários Estados-Membros, como **França**, **Alemanha**, **Hungria**, **Polónia**, **Portugal**, **Roménia** e **República Eslovaca**. Neste contexto, a falta de clareza em relação ao teor exato da desta atividade reservada pode levantar a dificuldades em domínios como a prestação de aconselhamento jurídico em linha e a automatização digital de documentos jurídicos por não advogados. Apesar de a evolução tecnológica ter reduzido, em certa medida, a assimetria de informação entre os advogados e os consumidores ao disponibilizar informações jurídicas, como a legislação e a jurisprudência, na Internet, na **Bulgária**, um projeto de lei de 2015 sugere a reserva aos advogados de consultas jurídicas e da representação perante diversas autoridades administrativas.

Tendo em conta a sua função específica, as regras do acesso e do exercício da profissão jurídica estão entre as mais rigorosas do setor de serviços às empresas. Em termos de qualificação, a esmagadora maioria dos Estados-Membros exige formação de nível superior (obrigatoriamente uma licenciatura em direito), seguida de um estágio obrigatório e/ou experiência profissional complementar e exame da Ordem. A duração total da formação varia entre 3 anos (**Irlanda**) e 9 anos (**Eslovénia**). Afigura-se, contudo, que, em alguns

Estados-Membros (**Grécia, Itália**), a formação e a experiência adquiridas no estrangeiro não são tidas em devida conta para o acesso aos estágios de advocacia⁴⁰. Recentemente, **Espanha** introduziu novas regras em matéria de qualificação dos advogados, que não são, contudo, claras no que se refere ao registo de licenciados que tenham iniciado os seus estudos antes da entrada em vigor da reforma.

Certos Estados-Membros impõem requisitos adicionais em matéria de qualificação profissional (por exemplo, experiência profissional complementar) para que os advogados possam litigar nos tribunais superiores (**Bélgica, Bulgária, França, Alemanha e Grécia**). Em alguns destes países, nomeadamente na **Bélgica**, na **França** e na **Alemanha**, os advogados que litigam nos supremos tribunais estão igualmente sujeitos a requisitos de autorização adicionais, não sendo claras as condições de acesso para advogados de outros Estados-Membros que exerçam ao abrigo do título do país de origem.

O desenvolvimento profissional contínuo é obrigatório na maioria dos Estados-Membros, com exceção da **República Checa, Grécia, Malta, República Eslovaca, Eslovénia e Espanha**, onde é voluntário. Apesar de extensa jurisprudência sobre o reconhecimento das qualificações⁴¹, o reconhecimento mútuo do desenvolvimento profissional contínuo transfronteiriço de advogados afigura-se problemático, especialmente no caso dos advogados que pretendam beneficiar dos direitos que lhes são conferidos ao abrigo das duas Diretivas «Advogados».

Todos os Estados-Membros impõem o registo obrigatório junto de um organismo profissional ou num registo profissional. A este propósito, evoluções recentes observadas em alguns países, como a **Irlanda** e o **Reino Unido**, estabeleceram uma distinção entre entidades de regulamentação e órgãos representativos.

A maior parte dos Estados-Membros impõe regras de incompatibilidade estritas e restrições multidisciplinares⁴², bem como requisitos quanto à forma jurídica e à participação acionista das empresas. Estes requisitos devem ser avaliados tendo em conta o âmbito das atividades reservadas. Embora se possam justificar para atividades relacionadas com a representação em tribunal, os efeitos cumulativos destas restrições afiguram-se mais rigorosos quando outras atividades estão igualmente reservadas aos advogados.

A este respeito, todos os Estados-Membros têm uma regra geral para evitar conflitos de interesses ou regras de incompatibilidade pormenorizadas que proíbem o exercício de certas atividades, como o comércio ou o trabalho assalariado, com exceção das explicitamente autorizadas (por exemplo, ensino ou investigação). Em **Itália**, por exemplo, os advogados não podem exercer simultaneamente a profissão de agentes de patentes, apesar de ambas as profissões terem regras profissionais e deontológicas semelhantes e atividades comuns.

As restrições multidisciplinares vão desde a proibição total (**Bulgária e República Checa**) à autorização de determinadas atividades multidisciplinares com um número limitado de profissões (**França, Alemanha e Países Baixos**). Na **Estónia**, os advogados podem participar na gestão de uma empresa, desde que essa participação seja compatível com as atividades profissionais de um *advokaat* e não seja suscetível de comprometer a independência do advogado.

⁴⁰ Cf. processo C-313/01, *Morgenbesser*, que permite que licenciados em direito em qualquer Estado-Membro acedam a estágios jurídicos após avaliação da qualificação obtida no estrangeiro.

⁴¹ Processo C-340/89, *Vlassopoulou*.

⁴² Cf. processo C-309/99, *Wouters*.

Um número limitado de Estados-Membros autoriza a participação de não advogados em sociedades de advogados⁴³. O **Reino Unido** (mais concretamente a Inglaterra e o País de Gales) introduziu a possibilidade de *solicitors* participarem em estruturas empresariais alternativas que permitam a não advogados a detenção de capital social e práticas multidisciplinares. A detenção de capital social em sociedades por não advogados também é possível em **Espanha** (até 25 %) e, em certa medida, na **Dinamarca**. Na **Alemanha**, mais de 50 % das participações das sociedades têm de ser detidas por advogados (a restante participação apenas pode ser detida por outros profissionais jurídicos ou contabilísticos). Em fevereiro de 2016, o Tribunal Constitucional alemão declarou inconstitucional a proibição de parceria profissional com médicos e farmacêuticos. Na **Finlândia**, apesar de as participações em sociedades de responsabilidade limitada deverem ser detidas pelos *advocates*, a Ordem dos Advogados pode conceder derrogações em casos específicos. As parcerias comuns são geralmente autorizadas e, em muitos Estados-Membros, o exercício da profissão é igualmente possível sob a forma de sociedade profissional. Alguns países também permitem que os advogados trabalhem no âmbito de uma sociedade de responsabilidade limitada, como é o caso da **Áustria, Bélgica, Chipre, Finlândia, França e Alemanha**.

O seguro de responsabilidade civil profissional é obrigatório em todos os Estados-Membros, com exceção da **Grécia** e da **Letónia**, onde é voluntário. Em muitos casos, esta obrigação cobre todas as atividades relacionadas com o exercício da profissão, incluindo os serviços transfronteiriços prestados noutra Estado-Membro. Assim, uma apólice de seguro pode cobrir todo o território da UE com um prémio único (por exemplo, **França, Espanha**), facilitando a mobilidade de profissionais. Há também diferenças na cobertura mínima e nos encargos correspondentes. Por exemplo, os custos são muito mais elevados no **Reino Unido** do que em outros Estados-Membros, devido ao âmbito alargado de atividades reservadas e à natureza específica do mercado britânico⁴⁴.

Para além dos requisitos acima enunciados, a maior parte dos Estados-Membros exige a cidadania da UE, ausência de antecedentes criminais e um juramento de observância das normas de conduta profissional e legais. Não é claro se a **Eslovénia** autoriza os cidadãos da UE qualificados presentes no país a exercer a profissão ao abrigo do título esloveno, devido à exigência de cidadania eslovena. **Chipre** impõe um requisito de residência para o exercício da profissão, o que constitui uma violação aparente do direito da União e compromete a eficácia das Diretivas «Advogados»⁴⁵. A **Itália** impôs recentemente o requisito de ter pelo menos cinco processos por ano como prova de conformidade com o requisito geral de exercício contínuo e regular da profissão. Na **Croácia**, um advogado que não exerça durante mais de 6 meses seria privado do direito de exercer a profissão, o que é particularmente problemático para os advogados que pretendem estabelecer-se ou prestar serviços no estrangeiro.

⁴³ A este respeito, a Diretiva 98/5/CE permite que os Estados-Membros imponham certas limitações quanto à forma do grupo ou à estrutura acionista das sociedades de advogados, mas apenas na medida em que essas limitações sejam justificadas, necessárias e proporcionais, na sequência de uma avaliação caso a caso. Isto significa que tais requisitos devem ser lidos em conjunção com o artigo 59.º da Diretiva Qualificações Profissionais, que abrange todas as profissões regulamentadas.

⁴⁴ O caráter restritivo deste requisito foi salientado no estudo sobre a avaliação do enquadramento jurídico da livre circulação de advogados, disponível em [Http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf).

⁴⁵ De acordo com a jurisprudência, os métodos modernos de transporte e de telecomunicações permitem que os advogados mantenham os contactos necessários com os clientes e as autoridades judiciárias. O objetivo pretendido pode ser alcançado mediante a imposição ao advogado de obrigações menos limitativas do exercício da sua atividade e que requeiram que o advogado prestador de serviços tenha um endereço de serviço no escritório de um advogado local, onde as notificações da autoridade judiciária em questão possam ser entregues.

Recomendações

Todos os Estados-Membros que reservam o aconselhamento jurídico devem clarificar o âmbito das reservas, de modo a facilitar a prestação de serviços de consultoria jurídica por advogados ou outros prestadores de serviços, em especial no que respeita aos serviços em linha.

Todos os Estados-Membros devem avaliar os requisitos em matéria de forma societária e participação acionista, as regras de incompatibilidade e as restrições multidisciplinares, nomeadamente a proporcionalidade destas restrições em relação aos princípios fundamentais, como a independência da profissão, e o regime de supervisão correspondente. Além disso, devem ter em atenção o efeito cumulativo dos requisitos acima referidos sempre que os seus efeitos possam ser agravados por excessivas atividades reservadas (por exemplo, no caso de o aconselhamento jurídico ser também uma atividade reservada).

Chipre deve reapreciar o requisito de residência para os cidadãos da UE que pretendam aceder à profissão em Chipre, enquanto a **Eslovénia** deve suprimir o requisito de nacionalidade para os cidadãos da UE que tenham obtido as suas qualificações na Eslovénia.

A **Bulgária** deve reavaliar a necessidade de reservar aos advogados o aconselhamento jurídico e a representação dos cidadãos perante as autoridades administrativas no seu novo projeto de lei.

A **Itália** deve clarificar os requisitos que restringem o exercício da profissão, como o âmbito alargado da regra de incompatibilidade, especialmente para profissões com regras profissionais e deontológicas semelhantes, nomeadamente os agentes de patentes. A justificação e a proporcionalidade do requisito recém-introduzido de ter pelo menos cinco casos por ano devem ser reavaliadas.

A **Croácia** deve reapreciar a disposição que estipula que os advogados que não exerçam por mais de 6 meses sejam privados do direito de exercer a profissão.

A **Bélgica**, a **França** e a **Alemanha** devem introduzir mais transparência e reapreciar a proporcionalidade das regras de acesso para os advogados que pretendam pleitear nos respetivos tribunais supremos e, nomeadamente, clarificar as regras aplicáveis aos advogados europeus.

A **Alemanha** deve reapreciar a necessidade de manter as restrições etárias para pleitear no Tribunal de Justiça Federal (*Bundesgerichtshof*), contrapondo-lhes medidas que se afiguram mais adequadas para alcançar os objetivos pretendidos, como a experiência profissional.

Espanha deve reapreciar o âmbito das atividades reservadas a *procuradores*, nomeadamente a possibilidade de partilhar com os *abogados* certas tarefas como a representação técnica ou a transmissão de documentos aos tribunais. Espanha deve igualmente emitir orientações e instruções claras relativamente ao registo de advogados após a entrada em vigor do novo sistema de qualificação.

O **Reino Unido** deve avaliar a possibilidade de adotar uma abordagem mais flexível no que respeita às obrigações em matéria de seguro de responsabilidade civil profissional, de modo a reduzir os encargos financeiros para os profissionais.

A **Grécia** e a **Itália** devem assegurar que a formação e a experiência obtidas no estrangeiro são devidamente tidas em conta para efeitos de acesso dos advogados a estágios jurídicos, em consonância com o processo C-313/01.

II.5. Agentes oficiais de propriedade industrial

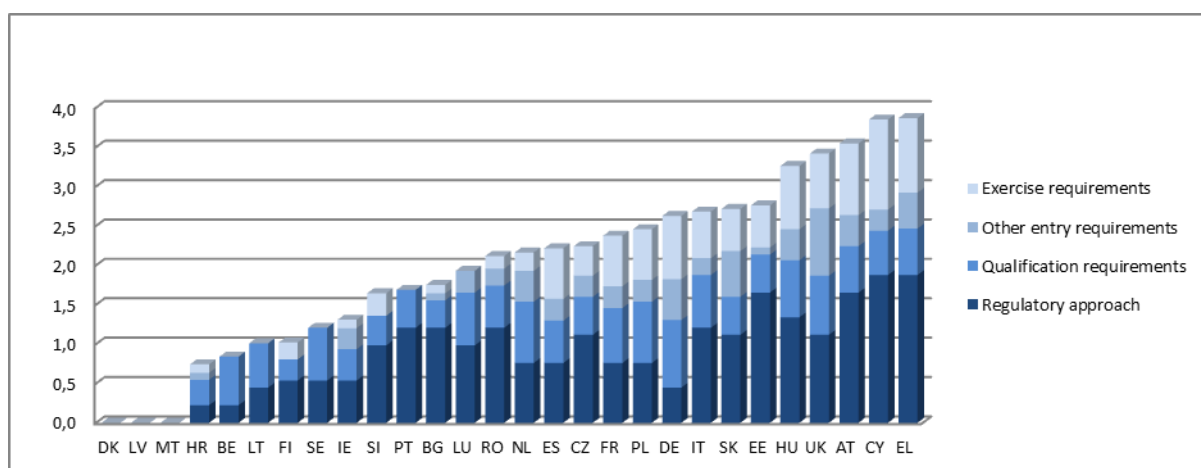
A profissão de agente oficial de propriedade industrial⁴⁶ é regulada *per se* em 22 Estados-Membros; dois outros Estados-Membros reservam expressamente as atividades em questão aos advogados. Na maior parte dos países, a profissão é regulamentada reservando o exercício das atividades e protegendo os títulos profissionais (**Áustria, Bulgária, Estónia, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Espanha, Suécia e Reino Unido**). Vários países protegem apenas o título profissional (**Finlândia, Irlanda e Suécia**) e sete países regulamentam a profissão unicamente por reserva da atividade (**Bélgica, República Checa, Croácia, Alemanha, Hungria, Lituânia e República Eslovaca**)⁴⁷. Por último, **Chipre** e a **Grécia** reservam as atividades exclusivamente a advogados.

As razões invocadas pelos Estados-Membros para regulamentar a profissão baseiam-se: a) na proteção dos consumidores e dos destinatários do serviço (nomeadamente os titulares de direitos) e b) na integridade dos mecanismos de proteção e dos sistemas de justiça que tratam estas questões. Assim, os Estados-Membros invocaram como motivo para a regulamentação o facto de os agentes oficiais de propriedade industrial lidarem com leis de propriedade intelectual e aspetos técnicos de inovações altamente complexos, que se não forem tratados adequadamente prejudicam a posição dos seus clientes e o tratamento e a proteção globais dos direitos de propriedade intelectual no seu país.

⁴⁶ Em vários Estados-Membros, os agentes de patentes são designados advogados de patentes (nomeadamente na Áustria e na Alemanha, *Patentanwälte*).

⁴⁷ Importa igualmente referir a existência da qualificação de agente de patente europeu, baseada na Convenção sobre a Patente Europeia assinada por todos os Estados-Membros da UE. Esta qualificação permite que o profissional use o referido título quando se apresenta perante o Instituto Europeu de Patentes. No entanto, esta qualificação não permite o exercício da profissão de agente de patentes nos países signatários que regulamentam a profissão.

Gráfico 6: Indicador do caráter restritivo: Agentes oficiais de propriedade industrial



Fonte: Comissão Europeia, novembro de 2016.

O gráfico 6 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros no que respeita ao caráter restritivo do acesso à profissão de agente oficial de propriedade industrial e ao seu exercício, de acordo com o novo indicador de caráter restritivo.

O âmbito das atividades reservadas varia entre Estados-Membros. Alguns Estados-Membros (**Bulgária, Estónia, Hungria, Lituânia, Luxemburgo, Eslovénia e Reino Unido**) reservam exclusivamente aos agentes oficiais de propriedade industrial a atividade de aconselhamento e representação perante o serviço de patentes ou outras autoridades administrativas. A **Lituânia** reserva o exercício desta atividade apenas no caso de estrangeiros que não sejam residentes permanentes (ou não estejam estabelecidos como pessoas jurídicas) num Estado-Membro da UE e a **Espanha** fá-lo para representação de nacionais de países terceiros. Na **Polónia**, o exercício das atividades de consultoria e representação junto do serviço de patentes e dos tribunais administrativos responsáveis pelos aspetos de propriedade industrial, que não as marcas comerciais, está exclusivamente reservado aos agentes de patentes.

A representação perante os tribunais em questões de propriedade intelectual está reservada exclusivamente aos agentes de patentes na **Alemanha** e na **Hungria**. Vários países permitem que esta atividade seja partilhada com outros profissionais, como advogados, notários ou consultores jurídicos (**Áustria, Bulgária, República Checa, Estónia, Itália, Polónia, Portugal e República Eslovaca**). Outros Estados-Membros reservam em geral a atividade de representação em tribunal, incluindo em questões de propriedade intelectual, a advogados ou outros profissionais jurídicos, mas não aos agentes de patentes (por exemplo, **Bélgica, Espanha, França, Portugal, Roménia e Eslovénia**).

A atividade de redação de documentos jurídicos em matéria de propriedade intelectual está reservada aos agentes de patentes e outros profissionais da área jurídica em vários Estados-Membros (**Áustria, República Checa, Roménia, República Eslovaca e Polónia**). Contudo, a **Hungria** reserva esta atividade exclusivamente aos agentes de patentes.

A **Hungria** reserva igualmente aos agentes de patentes a atividade de investigação ou aconselhamento relacionada com os direitos de propriedade industrial.

Em certos países que não regulamentam a profissão de agente oficial de propriedade industrial *per se*, ou seja, em **Chipre** e na **Grécia**, as atividades pertinentes são, porém, reservadas a advogados.

Também os requisitos de qualificação variam consideravelmente de um Estado-Membro para outro. Embora todos os Estados-Membros exijam formação universitária com uma duração compreendida entre 3 e 5 anos, certos Estados-Membros, nomeadamente a **Áustria, Croácia, Hungria e Irlanda**, exigem estudos especializados (técnicos ou científicos). No **Reino Unido** são obrigatórios cursos especializados em direito de patentes e marcas, havendo apenas um pequeno número de cursos aprovados pela autoridade de registo.

A maior parte dos Estados-Membros exige experiência profissional, variando a duração dessa experiência entre 2 anos (**Bulgária**), 5 anos (**Croácia, Lituânia**) ou mesmo 7,5 anos (**Áustria**). Alguns Estados-Membros (**Bélgica, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia e Reino Unido**) exigem estágio profissional sob a supervisão de um agente de patentes. Na maioria dos Estados-Membros é necessária a aprovação num exame.

Resulta do que precede que a duração total da formação exigida pode variar entre 3 anos em **Portugal** (onde não é exigido qualquer estágio ou experiência profissional) e 7 anos (**Alemanha**) ou mesmo 12,5 anos (**Áustria**). Esta discrepância tem de ser apreciada à luz do facto de as atividades poderem ser igualmente realizadas, por exemplo, por advogados, que não necessitam de se especializar em direito de propriedade intelectual.

São doze os Estados-Membros que exigem seguro profissional, alguns dos quais restringem as condições em que o seguro é prestado (por exemplo, o **Reino Unido**).

Vários Estados-Membros impõem restrições quanto à forma societária e à participação acionista. Por exemplo, a **Áustria** exige que as empresas profissionais sejam detidas a 100 % por agentes de patentes/marcas. Outros países, como a **Roménia**, permitem a criação de uma sociedade profissional (detida a 100 % por agentes de patentes/marcas) ou de uma sociedade simples (com não profissionais). A **Hungria** regulamenta tanto as parcerias profissionais (com 100 % das ações detidas por agentes de patentes) como as sociedades profissionais (com 75 % das ações detidas por agentes de patentes). **França** não estabelece qualquer requisito em matéria de participação acionista, mas, em contrapartida, exige que os agentes de patentes/marcas detenham o poder de decisão na sociedade. A **Grécia e Chipre** exigem que 100 % dos parceiros sejam advogados. A **Alemanha** e a **Polónia** exigem que pelo menos 50 % das ações sejam detidas por profissionais.

Vários Estados-Membros proíbem ainda totalmente o exercício da profissão de agente de patentes a par de outras profissões (por exemplo, a **Áustria** e a **Hungria**), enquanto outros permitem o seu exercício conjunto unicamente com profissões jurídicas ou contabilísticas (**Estónia e Alemanha**).

Relativamente à prestação de serviços transfronteiras, vários Estados-Membros ainda não transpuseram a Diretiva 2013/55/UE⁴⁸ para o direito nacional em matéria de agentes de patentes/marcas. Por exemplo, a **Alemanha** e o **Reino Unido**, ao estabelecerem uma lista limitada de qualificações a reconhecer, não permitem o reconhecimento das qualificações profissionais de agentes de patentes/marcas obtidas em alguns Estados-Membros da UE.

A **República Eslovaca** exige um processo de reconhecimento específico para os titulares de diplomas de outros Estados-Membros da UE acederem à profissão (não regulamentada) de advogado assistente de patentes.

⁴⁸ Diretiva 2013/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de novembro de 2013, que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI»).

Recomendações

A **República Eslovaca** deve assegurar que o processo de reconhecimento aplicável aos titulares de diplomas estrangeiros que pretendem aceder à profissão de advogado assistente de patentes está em conformidade com as disposições do TFUE relativas à livre circulação de trabalhadores e à não discriminação, bem como com a jurisprudência pertinente.

A **Alemanha** e o **Reino Unido** devem transpor com a máxima celeridade a Diretiva 2013/55/UE e assegurar a conformidade com a legislação da UE em matéria de agentes de patentes.

A **Áustria**, a **Alemanha** e o **Reino Unido** devem reapreciar as várias camadas de medidas regulamentares que requerem, por exemplo, vários anos de experiência ou formação profissional para além dos requisitos básicos de formação e tentar facultar formas alternativas de obtenção da qualificação.

A **Croácia**, a **Estónia**, a **Lituânia** e a **Suécia** devem reavaliar a pertinência da experiência profissional prévia como requisito para o acesso à profissão de agente de patentes/marcas.

O **Reino Unido** deve avaliar os requisitos em matéria de seguro, de modo a garantir que não são excessivamente restritivos.

A **Áustria**, a **Estónia**, a **Hungria**, a **Polónia** e o **Reino Unido** devem avaliar o âmbito das atividades reservadas aos agentes de patentes/marcas. **Chipre** e a **Grécia** devem avaliar a proporcionalidade das medidas que reservam o exercício das atividades relacionadas com a propriedade industrial exclusivamente aos advogados.

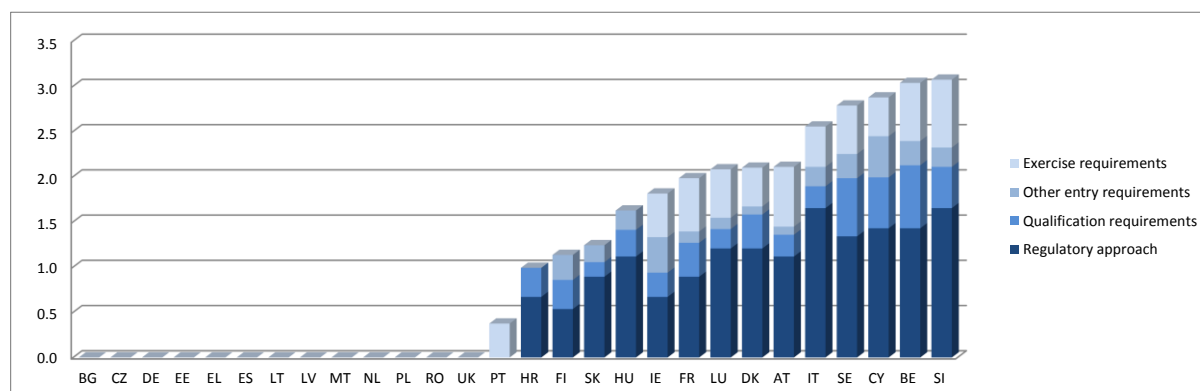
A **Áustria** e a **Hungria** devem avaliar a proporcionalidade das proibições do exercício conjunto da profissão de agente de patentes/marcas e de outras profissões.

A **Áustria**, a **Alemanha**, a **Hungria** e a **Polónia** devem avaliar a proporcionalidade dos requisitos em matéria de participação acionista.

II.6. Agentes imobiliários

As abordagens regulamentares no setor imobiliário variam significativamente de país para país. Enquanto em alguns Estados-Membros a profissão está regulamentada há muito tempo (por exemplo, na **Áustria**, está regulamentada desde 1973), noutros a regulamentação foi introduzida mais recentemente (por exemplo, em 2011, na **Irlanda**). Aparentemente, três países pretendem regulamentar o acesso a esta profissão (**República Checa**, **Alemanha** e **República Eslovaca**). Em contrapartida, os **Países Baixos**, a **Polónia** e **Portugal** optaram recentemente pela desregulamentação.

Gráfico 7: Indicador do carácter restritivo: Agentes imobiliários



Fonte: Comissão Europeia, novembro de 2016.

O gráfico 7 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros no que respeita ao caráter restritivo do acesso à profissão de agente imobiliário e ao seu exercício, de acordo com o novo indicador de caráter restritivo.

A profissão está regulamentada em 14 Estados-Membros: **Áustria, Bélgica, Croácia, Chipre, Dinamarca, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, República Eslovaca**⁴⁹, **Eslovénia e Suécia**. A maioria dos países regula-a através de reservas de atividade. **Chipre, a Bélgica, Dinamarca, Finlândia**⁵⁰, **Irlanda, Itália, o Luxemburgo e a Eslovénia** regulamentam esta atividade reservando o seu exercício e protegendo os títulos profissionais. Em **Espanha**, as atividades dos agentes imobiliários são também, até certo ponto, regulamentadas a nível regional.

A maior parte dos países tem atividades similares reservadas para agentes imobiliários. Estas atividades consistem, essencialmente, no exercício das funções de intermediário entre compradores e vendedores de imóveis, incluindo aconselhamento. Contudo, em alguns casos, os agentes imobiliários executam outras tarefas para além de pôr em contacto as partes na transação e prestar aconselhamento, algumas das quais são bastante complexas. Por exemplo, nos países nórdicos, os agentes imobiliários autorizados prestam aconselhamento jurídico ao seu nível de especialização (por exemplo, na **Suécia**, os agentes imobiliários autorizados apoiam a elaboração da documentação apropriada ou prestam aconselhamento sobre as cláusulas contratuais). Na **Finlândia**, a maior parte das transações que envolvem um agente imobiliário prendem-se com a compra e venda de participações em cooperativas de habitação sem reconhecimento separado por um notário. A avaliação das propriedades é mencionada pela **Dinamarca e a Itália**⁵¹, ao passo que na **Áustria** a representação perante autoridades públicas/tribunais (quando não está reservada a advogados), bem como a realização de leilões públicos de propriedades, estão reservadas a agentes imobiliários. Na **Bélgica e em França**, os agentes imobiliários participam na gestão de condomínios e de propriedades, desempenhando a função de *syndic*.

Em muitos casos, as atividades dos agentes imobiliários são partilhadas com advogados e/ou notários. Porém, em alguns casos, pelo menos certas atividades de mediação imobiliária parecem estar exclusivamente reservadas a agentes imobiliários qualificados (**Áustria, Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Suécia e Eslovénia**).

A maioria dos países exige formação com uma duração de 2 a 3 anos, que pode ter de ser complementada por um estágio profissional e/ou experiência de trabalho e/ou um exame. Em alguns dos casos mais rigorosos, a regulamentação pode ser parcialmente explicada por determinadas tarefas mais complexas que são confiadas a agentes imobiliários (por exemplo, na **Áustria**, na **Dinamarca e na Suécia**). Este rigor contrasta com os requisitos de qualificação relativamente baixos de países como a **Croácia, Finlândia, Hungria e Itália**. Por exemplo, na **Hungria**, a duração do programa de ensino é de apenas 6 meses, enquanto na **Finlândia** há apenas um exame, não sendo exigida qualquer formação específica ou experiência anterior. Na **Croácia e em Itália**, há um exame obrigatório aberto aos titulares de

⁴⁹ A República Eslovaca não considera esta profissão regulamentada, porquanto apenas as atividades comerciais estão regulamentadas. Para mais informações, consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação.

⁵⁰ Na Finlândia, para além de proteger o título, a lei também exige que os gestores responsáveis e, pelo menos, metade das pessoas envolvidas no trabalho da agência possuam as qualificações exigidas.

⁵¹ Na Hungria, na Letónia e na Lituânia, a atividade de avaliador de imóveis está regulamentada como uma profissão separada.

um diploma do ensino secundário, que **Itália** complementa com um curso de formação de 80 horas.

Na maioria dos casos, estão previstas formas alternativas de obter as qualificações exigidas. Apenas na **Bélgica, Croácia, Chipre, Itália, Finlândia** e **Suécia** parece existir apenas uma via para a obtenção da qualificação de agente imobiliário

Tanto os países com um nível de regulamentação relativamente baixo como aqueles com requisitos mais rigorosos têm meios complementares para assegurar a proteção dos consumidores e a prevenção da fraude. Enquanto a maioria dos países exige o registo em organizações profissionais ou organismos públicos e seguro de responsabilidade civil profissional, outros exigem ainda que os profissionais provejam a ausência de condenações penais e/ou a sua idoneidade⁵², ou apresentem prova de capacidade financeira/constituam uma garantia financeira⁵³. Os requisitos de desenvolvimento profissional contínuo obrigatório não são significativos em termos de duração e existem apenas em cinco países⁵⁴.

Alguns países proíbem expressamente o exercício de determinadas atividades incompatíveis. No entanto, em alguns casos, esta proibição vai além de uma mera proibição geral motivada por conflitos de interesses (nomeadamente em **Itália** e na **Suécia**). Por exemplo, em **Itália**, os agentes imobiliários estão proibidos de trabalhar na função pública (exceto a tempo parcial) ou de desenvolver outras atividades como trabalhadores independentes ou empresários. Na **Eslovénia**, o exercício de atividades imobiliárias está subordinada a um requisito da cidadania⁵⁵.

Por outro lado, em países que não regulamentam a profissão, os interesses dos consumidores estão protegidos por outros meios, como a legislação geral em matéria de proteção dos consumidores, o direito civil e penal e normas profissionais e deontológicas. A autorregulação e os sistemas de certificação voluntária constituem outra alternativa à regulamentação. É o que sucede, por exemplo, na **República Checa, Lituânia, Países Baixos, Polónia** e **Reino Unido**.

Recomendações

Áustria, Chipre, Irlanda, Luxemburgo, Eslovénia e **Suécia** devem considerar a possibilidade de abrir a outros profissionais as atividades atualmente reservadas exclusivamente a agentes imobiliários.

Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, França, Irlanda, República Eslovaca e **Suécia** devem avaliar em que medida a duração dos requisitos de qualificação obrigatórios é indispensável tendo em conta as tarefas executadas pelos agentes imobiliários e os objetivos da regulamentação.

Bélgica, Croácia, Chipre, Finlândia, Itália e **Suécia** devem considerar a possibilidade de vias alternativas de acesso à profissão.

A **Bélgica** deve avaliar a necessidade das restrições em matéria de participação acionista e de direitos de voto.

A **Eslovénia** deve reconsiderar o seu requisito de cidadania para agentes imobiliários.

⁵² Áustria, Eslovénia, Hungria e Itália.

⁵³ Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Finlândia e Hungria.

⁵⁴ Bélgica, França, Irlanda, Suécia e Eslovénia.

⁵⁵ Está previsto o reconhecimento mútuo de qualificações obtidas noutro Estado-Membro, mas, aparentemente, os cidadãos estrangeiros que tenham obtido qualificações na Eslovénia não são abrangidos por essas normas.

No âmbito da futura reforma, a **República Checa** deve evitar vários níveis de regulamentação e avaliar profundamente se o objetivo da proteção do consumidor pode ser alcançado por meios menos restritivos, como a introdução de um título profissional protegido.

A **Alemanha** deve acompanhar os debates em curso para introduzir nova regulamentação e basear eventuais mudanças na regulamentação em sólidas avaliações da proporcionalidade.

A **Itália** deve avaliar a necessidade e a proporcionalidade das proibições de atividades incompatíveis.

Espanha deve reapreciar as regulamentações regionais em vigor, pois estas podem gerar confusão no que respeita ao acesso à profissão e ao seu exercício e criar entraves à mobilidade.

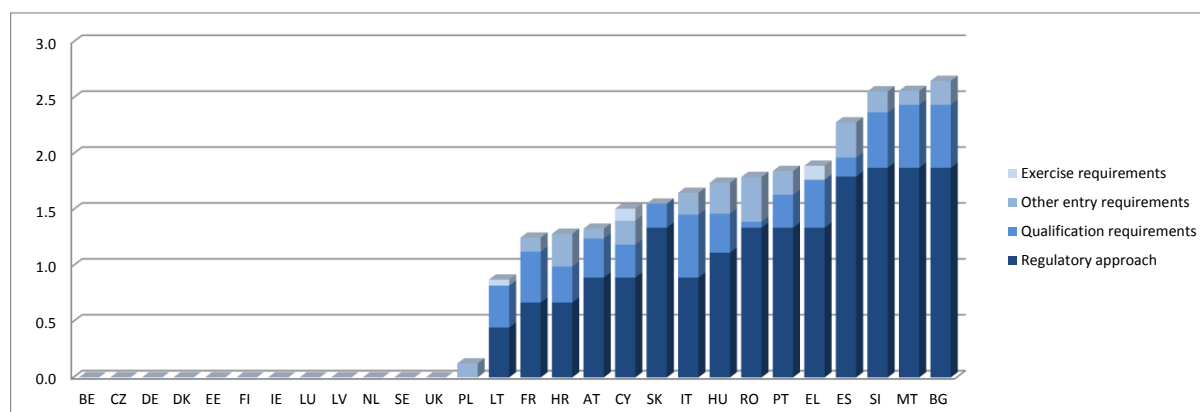
A **República Eslovaca** deve suprimir o requisito que obriga os titulares de qualificações obtidas noutro Estado-Membro da UE a iniciar um procedimento de reconhecimento académico dos seus diplomas.

II.7. Guias turísticos

A profissão de guia turístico está regulamentada em catorze Estados-Membros, a saber, **Áustria, Bulgária, Croácia, Chipre, França, Grécia, Hungria, Itália, Lituânia, Malta, Roménia, República Eslovaca, Eslovénia e Espanha**, observando-se diferenças significativas quanto à intensidade da regulamentação. A regulamentação é mais prevalente na Europa Meridional e nos países mediterrânicos. Por regra, baseia-se em considerações relacionadas com património cultural, histórico, arqueológico e artístico e com a sua valorização.

Tanto a indústria do turismo como o comportamento dos consumidores evoluíram nos últimos anos, e atualmente as informações sobre o património cultural estão cada vez mais disponíveis através de outras fontes de informação, nomeadamente digitais. A justificação para a regulamentação da profissão de guia turístico e a sua proporcionalidade devem ser cuidadosamente avaliadas, de modo a assegurar que as restrições se limitam ao necessário para evitar danos à riqueza cultural de um Estado-Membro.

Gráfico 8: Indicador do carácter restritivo: Guias turísticos



Fonte: Comissão Europeia, novembro de 2016.

O gráfico 8 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros no que respeita ao carácter restritivo do acesso à profissão de guia turístico e ao seu exercício, de acordo com o novo indicador de carácter restritivo.

Observam-se diferenças significativas entre os Estados-Membros que regulamentam a profissão. Enquanto a **Bulgária, Malta, Espanha e Eslovénia** recorrem às atividades reservadas e à proteção dos títulos, a maior parte dos Estados-Membros regulamentam a profissão unicamente aplicando reservas ao seu exercício⁵⁶.

O âmbito das atividades reservadas varia consideravelmente entre Estados-Membros. Na **Áustria** e na **Bulgária**, são inúmeras as atividades reservadas aos titulares de qualificações profissionais específicas, que abrangem também a orientação de pessoas para lhes mostrar e explicar a situação social e política no contexto nacional e internacional, a orientação de pessoas para eventos desportivos e sociais e o acompanhamento de turistas entre o aeroporto e o respetivo hotel. Importa, contudo, sublinhar que uma reserva de atividade é uma restrição que deve ser limitada ao estritamente necessário para proteger um interesse público geral.

Acresce que a criação de atividades reservadas, quando regulamentada a nível regional nos Estados federais ou regionais, merece particular atenção se o âmbito das atividades for geograficamente limitado no interior de um Estado-Membro, como acontece na **Croácia**, em **Itália** e em **Espanha**. Consequentemente, se pretenderem exercer as suas atividades em mais do que uma região, os profissionais podem ter de obter diferentes qualificações e autorizações num mesmo Estado-Membro. Essas diferenças tornam o acesso à profissão e o seu exercício mais complexo⁵⁷ e podem ocasionar questões de compatibilidade com o direito da União.

Também as qualificações profissionais exigidas variam entre os Estados-Membros que regulamentam a profissão. O nível de qualificação oscila entre a formação profissional e uma qualificação académica, cuja duração varia entre 1 ano em **Chipre** e 5 anos em **Itália**.

Na **Grécia**, que inicialmente exigia um diploma de uma escola de guias turísticos, os titulares de diplomas genéricos específicos, nomeadamente em arqueologia, história, antropologia social, etnologia, etc., passaram recentemente a poder obter uma licença de guia turístico após concluírem com êxito um curso de formação específica de dois meses. Em **Itália**, o exame de qualificação é composto por um teste escrito sobre o património histórico e artístico de uma área específica de uma região e uma entrevista. Em **Itália** e em **Espanha**, coexistem várias regulamentações diferentes consoante a região ou a região autónoma que regulamenta a profissão e estabelece os requisitos. A maior parte dos Estados-Membros refere a necessidade de conhecimentos muito específicos sobre o país, nomeadamente o conhecimento de sua história e da sua arte (como é o caso de **Chipre** e da **Eslovénia**).

A **Croácia**, a **Eslovénia** e **Espanha** organizam exames estatais para a profissão de guias turísticos.

Relativamente a esta profissão não existem restrições aplicáveis à forma societária, à participação acionista ou ao controlo da gestão.

A disponibilização de uma lista de sítios está reservada aos guias turísticos que são titulares de qualificações específicas; ora, o estabelecimento de regras para a obtenção dessas qualificações específicas é suscetível de criar restrições injustificadas, se as verdadeiras razões que justificam a listagem para cada sítio não tiverem sido avaliadas e se os exames forem organizados apenas de 2 em 2 anos, como parece ser o caso em **Itália**. Noutros Estados-Membros, como a **França**, apenas são admitidos guias turísticos qualificados num

⁵⁶ Para mais informações sobre a regulamentação desta profissão e profissões conexas, como diretor de circuitos turísticos ou agente de viagens, ver o relatório elaborado no âmbito do exercício de avaliação mútua.

⁵⁷ Cf. também o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o resultado das verificações de desempenho do mercado interno de serviços, SWD(2012)147, que acompanha a comunicação da Comissão sobre a aplicação da Diretiva «Serviços», COM(2012) 261.

certo número de monumentos históricos. Na **Croácia**, a lei prevê expressamente que os serviços de guias especializados prestados em museus, galerias, zonas naturais protegidas, sítios arqueológicos, etc., não devem ser considerados atividades de guias turísticos. Esta situação pode conduzir a uma fragmentação do mercado e onerar significativamente os prestadores de serviços de outro Estado-Membro que acompanhem turistas em diferentes partes de um país e não limitem a sua prestação de serviços a um sítio específico.

Recomendações

Todos os Estados-Membros que regulamentam a profissão devem analisar a justificação e a proporcionalidade da sua regulamentação.

Áustria, Bulgária, Malta e Eslovénia devem considerar a introdução de uma definição mais rigorosa das atividades reservadas, tendo em conta o âmbito muito alargado ou indefinido das atividades reservadas.

A **Croácia** e a **Itália** devem: i) clarificar o quadro regulamentar que rege os guias turísticos, dadas as divergentes regulamentações regionais que, aparentemente, dificultam o acesso ao mercado e afetam tanto os prestadores de serviços nacionais como os que prestam serviços temporários; ii) rever a lista de sítios reservados aos titulares de qualificações específicas e considerar a proporcionalidade de cada reserva.

Espanha deve: i) reapreciar o acesso à atividade de guia turístico, que atualmente difere entre as regiões autónomas, limitando o acesso à profissão e ao seu exercício tanto para prestadores de serviços estabelecidos como para os que lhes prestam serviços temporários; ii) assegurar a validade das autorizações em todo o país.