



Bruxelas, 9.7.2021
COM(2021) 385 final

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

**relativa à situação atual e à atualização das recomendações para a reforma da
regulamentação dos serviços profissionais, de 2017**

{SWD(2021) 185 final}

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

relativa à situação atual e à atualização das recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais, de 2017

I. Regulamentação dos serviços profissionais: contexto alargado

Em janeiro de 2017, a Comissão emitiu recomendações aos Estados-Membros para as reformas nacionais da regulamentação dos serviços profissionais¹, que tinham por objetivo incentivar e apoiar os Estados-Membros na criação de um quadro regulamentar propício ao crescimento, à inovação e à criação de emprego. No entanto, os progressos das reformas de regulamentação profissional na UE têm sido bastante decepcionantes nos últimos anos. Apesar dos potenciais impactos económicos positivos que as reformas poderiam produzir, só um pequeno número de Estados-Membros adotou medidas para suprimir a regulamentação desproporcionada. Mesmo nesses casos, as reformas foram frequentemente motivadas apenas por processos por infração. Alguns Estados-Membros chegaram até a introduzir medidas mais restritivas no quadro regulamentar para determinadas profissões. Esta situação corresponde à análise efetuada no Relatório Anual sobre o Mercado Único de 2021, que identificou a existência de entraves injustificados e desnecessários que continuam a dificultar o funcionamento de um mercado único de serviços². Por conseguinte, quatro anos após a adoção das recomendações, e no contexto de uma economia europeia gravemente abalada pela pandemia de COVID-19, é agora o momento certo para fazer um balanço das medidas relativas à regulamentação dos serviços profissionais. Tal está em plena consonância com a «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020»³, recentemente adotada, que sublinha a urgência de melhorar o mercado único de serviços enquanto fator fundamental para a competitividade e a resiliência da economia da UE. Este balanço complementa assim as ações previstas na referida comunicação para um melhor funcionamento do mercado único no domínio dos serviços. Conforme anunciado no plano de ação para o cumprimento das regras do mercado único, de março de 2020, a presente comunicação apresenta uma atualização das recomendações para a regulamentação dos serviços profissionais emitidas em 2017⁴.

Contexto económico

O choque sem precedentes na economia da UE causado pela pandemia de COVID-19 exige uma resposta em todas as frentes para uma recuperação económica bem-sucedida. A par de outras medidas, reformas estruturais eficazes e de grande impacto no setor dos serviços podem impulsionar a recuperação económica e contribuir para a sua sustentabilidade. Os serviços desempenham um papel importante na economia da UE, não só em termos da sua contribuição direta para o valor acrescentado e o emprego, mas também através de ligações ao

¹ 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 – COM(2016) 820, acompanhada do documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 436.

² SWD(2021) 351, Relatório Anual sobre o Mercado Único de 2021, que acompanha a COM(2021) 350, «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa».

³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa, COM(2021) 350.

⁴ Plano de Ação a Longo Prazo para Melhorar a Aplicação e o Cumprimento das Regras do Mercado Único, COM(2020) 94 final.

longo das cadeias de valor e do seu papel vital nos ecossistemas industriais. Os serviços profissionais regulamentados são onnipresentes na economia e fazem parte de muitos setores, tais como a construção, a mobilidade, a saúde, o turismo, os serviços públicos e a educação⁵. Participam cada vez mais na produção de bens no contexto do aumento da componente dos serviços (a chamada «servitização») na economia⁶. Por conseguinte, mercados de serviços dinâmicos, resilientes e eficientes podem constituir uma base sólida para o desempenho do resto da economia.

Em especial, os serviços às empresas⁷, muitos dos quais são serviços profissionais regulamentados, representam cerca de 13 % do valor acrescentado bruto da UE e cerca de 14 % do emprego na UE⁸. Além desta contribuição direta, são um importante fator de produção para o resto da economia, tanto internamente como transfronteiras⁹. Sendo, na sua maioria, definidos como atividades com utilização intensiva de conhecimentos, estes serviços dão um contributo significativo para a inovação e a investigação.

Como ficou claro durante a pandemia, a inovação digital desempenha um papel essencial e crescente na prestação de serviços e, por conseguinte, merece uma atenção especial na avaliação da adequação da regulamentação. Os dados mostram que, embora a automatização digital no setor de serviços às empresas tenha potencial para transformar todo o modelo empresarial, desde o acesso aos mercados à automatização de tarefas repetitivas, esta ainda não é a realidade para a maioria dos prestadores de serviços na UE¹⁰. A emergência de novos serviços digitais exige portanto repensar os atuais quadros regulamentares, a fim de os tornar mais propícios aos serviços inovadores necessários.

Os dados empíricos confirmam que a regulamentação excessiva do mercado pode prejudicar significativamente o desempenho económico. Pelo contrário, a abertura dos mercados à concorrência pode aumentar a produtividade, a inovação e o empreendedorismo, conduzindo a melhores resultados económicos. Por exemplo, um estudo recente demonstra que a aplicação das recomendações de 2017 da Comissão para a reforma da regulamentação em apenas quatro setores de serviços às empresas (jurídico, contabilidade, arquitetura e engenharia) poderia conduzir a um aumento do PIB de mais de 14 mil milhões de EUR e criar mais de 50 mil empregos em 12 Estados-Membros da UE ao longo de três anos: um aumento significativo, dado os custos públicos quase insignificantes dessas reformas¹¹. Os impactos positivos das reformas resultariam da melhoria da produtividade, da redução dos níveis de preços e do aumento do consumo final.

⁵ Consultar: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>.

⁶ Ou seja, a crescente contribuição indireta dos serviços para a produção de bens, quer como fatores de produção e atividades nas empresas quer como resultados associados a bens. Por exemplo, a Copenhagen Economics estima que entre 25 % e 60 % do emprego em empresas transformadoras está relacionado com funções no setor dos serviços e cerca de 14 milhões de empregos no mesmo setor estão integrados nas exportações de bens da UE (Copenhagen Economics, 2018: *Making EU trade in services work for all*). Consultar: <https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/making-eu-trade-in-services-work-for-all>.

⁷ Os «serviços às empresas» são setores que apoiam empresas e que abrangem uma diversidade de atividades, tais como os serviços jurídicos, de contabilidade ou de engenharia. Embora os serviços profissionais regulamentados estejam presentes em muitas outras partes da economia, a maioria das profissões abrangidas nesta comunicação pertence ao setor dos serviços às empresas.

⁸ Eurostat, 2017.

⁹ Por exemplo, cerca de 5 % dos fatores de produção totais na construção na UE provêm de serviços de arquitetura e de engenharia (Eurostat, 2019).

¹⁰ Consórcio liderado pela Prometeia SpA (2021): *The impact of regulatory environment on digital automation in professional services* (não traduzido para português). Estudo realizado para a Comissão Europeia. O estudo abrange serviços de arquitetura, de engenharia, de contabilidade e jurídicos em 12 Estados-Membros (BE, HR, FR, DE, IE, IT, NL, PL, PT, RO, ES, SE). Consultar: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/310173>.

¹¹ Idem.

Contexto regulamentar

A regulamentação dos serviços profissionais é uma competência partilhada entre os Estados-Membros e a UE, pelo que é necessária uma ação conjunta para adequar a regulamentação aos seus objetivos. Atualmente, de acordo com as informações prestadas pelos Estados-Membros na base de dados das profissões regulamentadas, há quase 6 000 profissões regulamentadas na UE, com os números a variar consideravelmente consoante o país¹². Com base num inquérito a nível da UE, cerca de 22 % da mão-de-obra europeia, mais de 47 milhões de cidadãos, são diretamente afetados pela regulamentação profissional¹³.

Com efeito, muitas das profissões no setor dos serviços são tradicionalmente profissões altamente regulamentadas. Nas economias de mercado, a regulamentação é justificada quando o objetivo é corrigir falhas de mercado causadas, por exemplo, por fatores externos significativos ou grandes assimetrias de informação. Idealmente, estas correções do mercado deveriam ser obtidas do modo menos restritivo e com o mínimo custo possível para os participantes no mercado. No entanto, as restrições regulamentares podem frequentemente ser definidas acima do mínimo necessário, por exemplo, se forem influenciadas pelos interesses próprios de grupos profissionais.

Uma análise das restrições regulamentares impostas às profissões economicamente importantes, que são o objeto de análise da presente comunicação, revela entraves significativos à entrada no mercado e ao exercício dessas profissões, bem como uma diversidade de abordagens regulamentares adotadas pelos Estados-Membros. Estas restrições abrangem diferentes aspetos do acesso e do exercício de serviços profissionais, desde atividades reservadas e títulos profissionais protegidos até requisitos aplicáveis às formas jurídicas, à participação acionista ou aos seguros. Os efeitos cumulativos dos requisitos das restrições impostas aos mercados de serviços profissionais podem ser significativos. Um relatório recente, *Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers* («percurso da empresa no mercado único: obstáculos e entraves práticos»), refere o acesso e o exercício de profissões regulamentadas entre os obstáculos fortes e persistentes para as empresas no mercado único¹⁴.

Profissões em análise

À semelhança das recomendações para a reforma da regulamentação de 2017, a presente comunicação centra a sua análise em vários grupos de profissões economicamente importantes: arquitetos, engenheiros civis, contabilistas, advogados, agentes de patentes, agentes imobiliários e guias turísticos. Estes grupos de profissões foram selecionados devido à sua importância económica, ao seu papel na inovação e à sua contribuição para ecossistemas económicos vitais, bem como devido aos eventuais benefícios decorrentes da reforma da regulamentação nesses setores. Estas profissões pertencem a quatro setores mais abrangentes de importância fundamental: serviços às empresas, construção, imobiliário e turismo.

Por exemplo, os *setores da arquitetura e da engenharia* representam diretamente 1,4 % do emprego total e 1 % do valor acrescentado bruto na UE. A sua contribuição indireta é ainda mais significativa em termos de fatores de produção essenciais para outros setores

¹² Consultar <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>. 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 sujeitas a regulamentação. Cada profissão genérica inclui normalmente muitas profissões mais específicas, o que eleva o número de profissões regulamentadas na UE para quase 6 000.

¹³ Koumenta M. e M. Pagliero, 2016: *Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU* (não traduzido para português). Consultar: https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu_en.

¹⁴ SWD(2020) 54.

económicos, como o da construção. Mais de 50 % das empresas europeias do setor da arquitetura e da engenharia são consideradas «empresas inovadoras». Os *setores jurídico e contabilístico*, em conjunto, contribuem com 3 % para o emprego total na UE e a mesma percentagem para o valor acrescentado bruto total da UE, prestando igualmente serviços vitais a outros setores económicos.

Quanto aos *guias turísticos*, uma profissão ainda regulamentada em dois terços dos Estados-Membros, o turismo é uma das principais atividades económicas da UE com vastas repercussões no resto da economia e nos aspetos sociais e culturais. Os *agentes de patentes* foram selecionados devido ao seu papel vital na inovação e no desenvolvimento, uma vez que os direitos de propriedade intelectual, tais como patentes, marcas e desenhos industriais, são indispensáveis em muitos setores. As atividades dos *agentes imobiliários* representam uma parte importante no conjunto da economia e desempenham um papel fundamental na maioria dos setores, com impactos a nível individual sobre empresas e cidadãos.

Progressos das reformas regulamentares

Nas suas recomendações para a reforma da regulamentação de 2017, a Comissão propôs domínios específicos de regulamentação em serviços profissionais selecionados que beneficiariam com as melhorias introduzidas nesses domínios¹⁵. Esta opção tinha por objetivo ajudar os Estados-Membros a direcionar melhor as suas reformas regulamentares e a obter benefícios económicos mais vantajosos dessas reformas, bem como prestar o apoio político adicional necessário para as aplicar. As reformas dos serviços profissionais também foram repetidamente incluídas nas recomendações específicas por país do Semestre Europeu, emitidas para vários Estados-Membros.

Apesar dos claros benefícios económicos associados à redução das restrições regulamentares no mercado de serviços, em termos gerais, nos últimos anos, praticamente não tem havido progressos num amplo conjunto de setores de serviços (Gráfico 1).

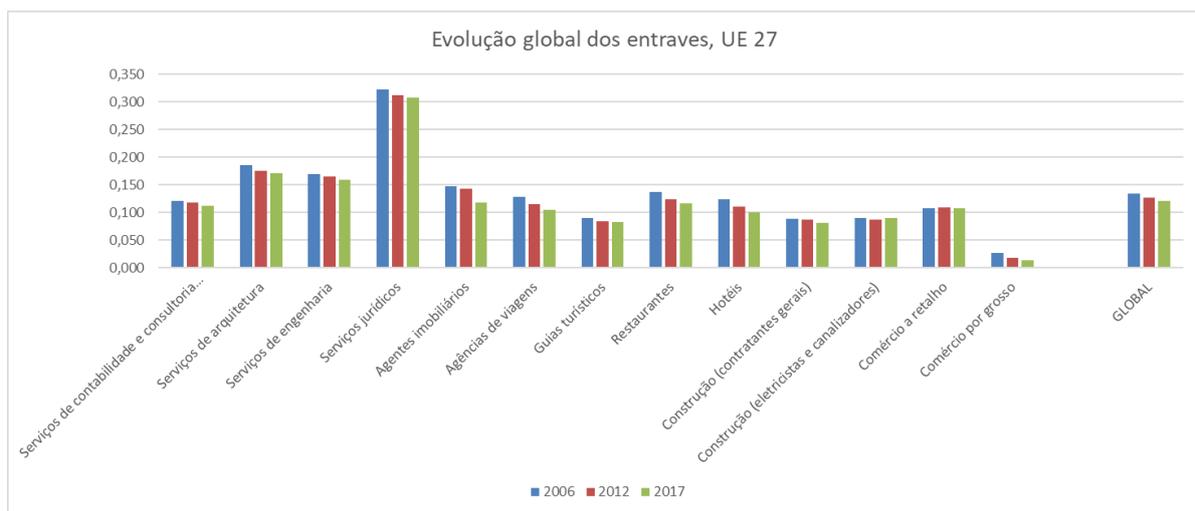


Gráfico 1. Entraves ao mercado na UE-27, 2006-2017. O caráter restritivo da regulamentação avaliado numa escala de zero a um. Fonte: *Mapping and Assessment of Legal and Administrative Barriers in the Services Sector* (não traduzido para português), um estudo realizado para a Comissão Europeia. Consultar: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/690757>.

¹⁵ COM/2016/820.

Esta situação também se aplica aos setores de serviços profissionais analisados. Desde 2017, apenas um pequeno número de países da UE adotou reformas para liberalizar os serviços profissionais (em muitos casos, na sequência de processos por infração). De modo geral, as reformas responderam apenas parcialmente às recomendações da Comissão, pelo que continua a existir uma margem significativa para novas melhorias na regulamentação na maioria dos Estados-Membros.

Em contrapartida, vários Estados-Membros tornaram recentemente a sua regulamentação mais rigorosa para determinadas profissões. Por exemplo, dois Estados-Membros começaram a regulamentar a profissão de agente imobiliário (com uma iniciativa regulamentar pendente em mais outro país), a qual não era anteriormente regulamentada nesses países. Vários Estados-Membros impuseram restrições a determinados aspetos do acesso e do exercício de serviços jurídicos, de arquitetura e de engenharia (ver pormenores a seguir).

Indicador do carácter restritivo da regulamentação dos serviços profissionais

Tal como em 2017, esta atualização das recomendações baseia-se numa avaliação exaustiva dos quadros regulamentares nacionais aplicáveis às sete profissões em análise. Além de uma análise qualitativa exaustiva, o carácter restritivo geral da regulamentação nacional é estimado com recurso a um indicador composto, desenvolvido em 2017, para avaliar o encargo acumulado de vários requisitos regulamentares¹⁶.

O indicador fornece uma base quantitativa para a avaliação comparativa dos quadros regulamentares dos Estados-Membros para as sete profissões, avaliando a sua restritividade numa escala de zero (menos restritivo) a seis (mais restritivo). Segue uma metodologia muito semelhante à da edição de 2018 dos indicadores de regulação dos mercados de produtos da OCDE, ou seja, indicadores PMR (do inglês «Product Market Regulation»). Os tipos de requisitos regulamentares abrangidos pelo indicador permaneceram inalterados desde 2017, nomeadamente:

- 1) abordagem regulamentar: atividades reservadas aos titulares de qualificações profissionais específicas 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 societária, requisitos aplicáveis à participação acionista e aos direitos de voto, restrições ao exercício conjunto de profissões, incompatibilidade de atividades, etc.

Em 2017, a metodologia utilizada para gerar o indicador do carácter restritivo foi submetida a uma auditoria estatística pelo Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia, que concluiu que o indicador era estatisticamente coerente e sólido e constituía um instrumento útil e eficiente para condensar diferentes aspetos das regulamentações nacionais¹⁷. O indicador foi também avaliado num estudo realizado para o Parlamento Europeu, que concluiu que este «pode ajudar a mostrar que o carácter restritivo da regulamentação dos serviços profissionais tende a afetar negativamente o bom funcionamento dos mercados e,

¹⁶ Para obter dados metodológicos, consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão pertinente.

¹⁷ JRC (2018): *Statistical Audit of the Restrictiveness Index for Seven Regulated Professions* (não traduzido para português). Consultar: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/jrc-statistical-audit-restrictiveness-index-seven-regulated-professions>.

consequentemente, a reduzir o crescimento na UE»¹⁸. O estudo também indica que, embora se baseie na metodologia PMR da OCDE, o indicador apresenta os níveis globais de restritividade nos Estados-Membros da UE de forma ainda mais exaustiva, ao incluir alguns aspetos adicionais na análise.

Os resultados específicos dos Estados-Membros sobre o caráter restritivo da regulamentação para cada uma das sete profissões são apresentados a seguir. Embora estes resultados apresentem uma indicação útil do caráter restritivo da regulamentação em termos globais, bem como do seu potencial de melhoria, não devem ser utilizados separadamente da avaliação qualitativa dos contextos regulamentares nacionais. Não devem também ser interpretados como uma apreciação sobre a proporcionalidade ou a adequação da regulamentação. Em vez disso, devem ser um ponto de partida para uma análise mais abrangente, na qual as abordagens qualitativa e quantitativa se complementem.

II. Análise por profissão

As secções seguintes descrevem a regulamentação dos diferentes serviços profissionais analisados. Os conceitos e a terminologia (nacional) utilizados, bem como a organização e o âmbito das atividades das profissões diferem, frequentemente, entre Estados-Membros. A análise efetuada tem em conta essas diferenças e examina as atividades de um dado setor e não as definições nacionais de cada profissão.

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

- informações prestadas pelos Estados-Membros na base de dados das profissões regulamentadas,
- investigação adicional das legislações nacionais levada a cabo pela Comissão.

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

Cada análise inclui um gráfico do indicador do caráter 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 que rege cada uma das profissões em cada Estado-Membro. O indicador não inclui os entraves não regulamentares, mas estes são mencionados na descrição qualitativa sempre que possível e em função das informações de que a Comissão dispõe. As recomendações baseiam-se sobretudo na análise qualitativa mais ampla e, por conseguinte, não há sempre uma correlação perfeita entre os resultados fornecidos pelo indicador e as recomendações para a reforma da regulamentação.

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. Em especial, devem considerar os efeitos cumulativos dos vários níveis de medidas regulamentares.

¹⁸ Pelkmans J. (2017): *The New Restrictiveness Indicator for Professional Services: an Assessment*. (não traduzido para português). Estudo realizado para a Comissão IMCO do Parlamento Europeu. Consultar: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU\(2017\)607349_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU(2017)607349_EN.pdf).

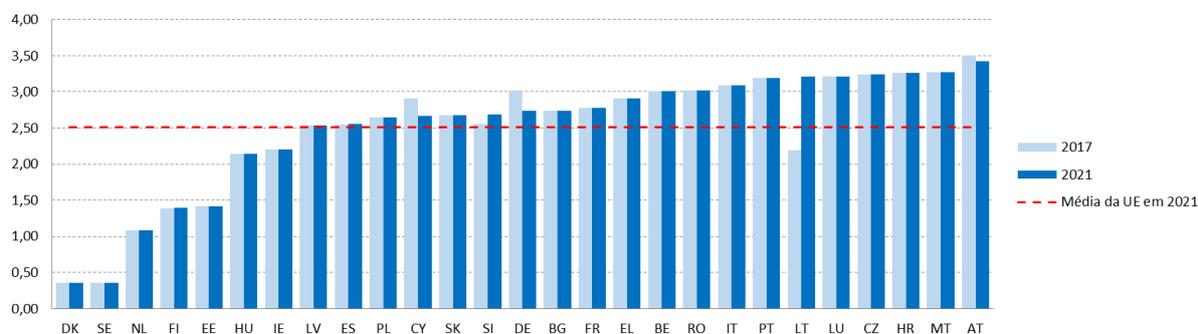
II.1. Arquitetos

Embora a maioria dos Estados-Membros da UE regule a profissão de arquiteto de forma que esta se qualifique para o reconhecimento automático ao abrigo da Diretiva Qualificações Profissionais, subsistem diferenças significativas na abordagem adotada. Vários países atribuem as atividades de arquitetura a uma profissão regulamentada (por exemplo, **Áustria, Bélgica, Bulgária, Grécia, França, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, Malta**), enquanto outros adotam uma abordagem mais fragmentada à regulamentação (por exemplo, **Polónia, Lituânia, Letónia**), com diferentes atividades reservadas a profissões estreitamente relacionadas (por exemplo, tecnólogos de arquitetura, arquitetos paisagistas, urbanistas, arquitetos de interiores) ou realizadas por profissionais mais especializados ou certificados (por exemplo, arquitetos com atestados adicionais para áreas específicas da construção). A **Dinamarca**, a **Estónia**, a **Finlândia** e a **Suécia** não regulamentam a profissão *stricto sensu*, mas regulamentam modalidades específicas do exercício da profissão ou utilizam outras formas de verificação da competência específicas para o setor da construção.

Em 2017, a Comissão formulou várias recomendações aplicáveis à profissão de arquiteto, nomeadamente, no que diz respeito ao grande número de atividades reservadas, ao impacto das restrições em matéria de participação acionista, forma societária e atividades multidisciplinares, e aos efeitos da fragmentação dos sistemas regulamentares ou dos múltiplos requisitos de certificação.

Com base nas informações disponíveis, os Estados-Membros realizaram várias reformas desde 2017, mas com níveis de ambição bastante limitados. Em alguns casos, as reformas resultaram em requisitos regulamentares mais rigorosos.

Gráfico 2. Indicador do caráter restritivo: arquitetos¹⁹



Fonte: Comissão Europeia, 2021.

O gráfico 2 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros quanto à restritividade do acesso à profissão de arquiteto e do seu exercício, de acordo com o indicador do caráter restritivo atualizado desenvolvido pela Comissão. Em comparação com 2017, o indicador foi ligeiramente revisto para captar de forma mais exata o âmbito das atividades reservadas aos arquitetos e a existência de sistemas adicionais de certificação ou atestação, que condicionam o acesso a atividades específicas a requisitos adicionais de autorização.

Os requisitos de qualificação aplicáveis à profissão de arquiteto foram recentemente alterados em alguns Estados-Membros a fim de refletir os requisitos mínimos de formação atualizados pela Diretiva 2013/55/UE, por exemplo em **Chipre, Eslovénia e Lituânia**. A **Lituânia** introduziu igualmente medidas como a proteção dos títulos profissionais, as obrigações de desenvolvimento profissional contínuo e a inscrição obrigatória em órgão profissional para

¹⁹ O indicador mostra o nível global da restritividade da regulamentação numa escala de zero (menos restritivo) a seis (mais restritivo). Os resultados de 2017 foram recalculados a fim de refletirem os ajustamentos metodológicos e as novas informações recebidas dos Estados-Membros.

arquitetos certificados²⁰. A **Eslovénia** reduziu ligeiramente os requisitos de formação, mas introduziu obrigações de desenvolvimento profissional. A **Letónia** reduziu os requisitos de experiência profissional para arquitetos que estão sujeitos a procedimentos adicionais de certificação.

A situação em países que não regulamentam a profissão *stricto sensu* mas regulamentam modalidades específicas do exercício da profissão ou utilizam outras formas específicas de verificação da competência para o ambiente da construção (**Dinamarca, Estónia, Finlândia e Suécia**) não mudou muito. A Comissão não observou qualquer alteração significativa na legislação desde que emitiu a recomendação de 2017 aos Estados-Membros que «não regulamentam» para reapreciarem este modelo, a fim de evitar que este se torne um entrave, e não tem conhecimento de qualquer reflexão realizada sobre a questão. As informações de que a Comissão dispõe confirmam as conclusões iniciais de que as diferenças entre os dois modelos podem ser menos significativas do que parecem para os países que «não regulamentam» e utilizam a certificação de competências dos arquitetos, ou uma avaliação *ad hoc* ou caso a caso das competências, para autorizar a prestação de serviços específicos (por exemplo, apresentação de projetos ou licenças de construção). Por exemplo, na **Finlândia**, as autoridades decidem caso a caso relativamente às qualificações dos projetistas principais, dos projetistas de obras de construção e dos projetistas especiais no processo de concessão de licenças de construção. Além de verificar as licenças de construção, a **Suécia** regulamenta as atividades de determinados especialistas certificados (para segurança contra incêndios, ventilação, acesso para pessoas com deficiência, preservação da cultura), de coordenadores de estaleiros de obras e de peritos técnicos. A **Estónia** iniciou uma reforma para simplificar as regras pormenorizadas de certificação para «especialistas principais»²¹, mas as reformas não introduziram alterações substantivas nas condições de acesso.

As diferenças mais significativas entre os Estados-Membros podem ser observadas nas atividades reservadas. As atividades de projeto e planeamento de arquitetura, a elaboração, apresentação e assinatura de documentação relacionada com o controlo e a conformidade técnicos, normalmente, são reservadas a arquitetos qualificados em todos os países que regulamentam a profissão. Muitos países também reservam aos arquitetos atividades no setor da construção relacionadas com a gestão dos custos e o acompanhamento das obras. Outros serviços como a arquitetura paisagística, o planeamento urbano e territorial e o *design* de interiores são, em maior ou menor grau, reservados aos arquitetos nos Estados-Membros da UE. Alguns países reservam apenas serviços específicos, por exemplo, a **Alemanha** reserva apenas o serviço de apresentação de documentos para pedidos de licença de construção, e a **Austria** reserva exclusivamente o serviço de elaboração de documentos públicos. Quando os países reservam certas atividades profissionais desta forma, os serviços tendem a ser partilhados com profissões conexas, nomeadamente com os engenheiros civis ou profissões afins como os arquitetos paisagistas, os urbanistas e os *designers* de interiores.

A Comissão observa que parecem ter sido efetuadas muito poucas alterações em resposta às recomendações de 2017 relativas ao grande número de atividades reservadas aos arquitetos. Por exemplo, **Portugal** permitiu o acesso ao serviço reservado de pedidos de aprovação de projetos de construção, que agora está aberto a engenheiros, e anunciou novas reformas. Da

²⁰ Ou seja, arquitetos sujeitos a procedimentos adicionais de atestação para a execução de atividades específicas.

²¹ Na Estónia, qualquer empresa que pretenda prestar serviços nos setores da construção, do *design*, das inspeções de edifícios, das auditorias energéticas, da supervisão do proprietário, de consultoria em projetos de construção e edifícios e da emissão de certificados energéticos deve registar-se no Registo de Atividades Económicas e nomear um «especialista principal» para esse domínio específico.

mesma forma, a **Croácia** desregulamentou a atividade de *design* de interiores e permitiu o acesso de todos os profissionais a esta atividade²².

Em 2017, outra diferença significativa identificada entre os Estados-Membros foi a existência de sistemas «unitários» *versus* «fragmentados». Os Estados-Membros com um sistema unitário permitem que os arquitetos prestem um grande número de serviços, enquanto noutros Estados-Membros as competências e/ou responsabilidades se distribuem por diferentes categorias de profissionais. Na presente comunicação, a Comissão examinou mais de perto a fragmentação da profissão, avaliando quaisquer requisitos ou sistemas adicionais de certificação ou atestação de arquitetos necessários para a prestação de serviços profissionais específicos (incluindo requisitos adicionais de experiência profissional).

Com base nas informações disponíveis, a análise identificou, em maior ou menor grau, uma fragmentação da profissão de arquiteto nos diferentes países (por exemplo, **Letónia**, **Lituânia**, **Polónia**). Na **Letónia**, para adquirir o direito independente de exercer a profissão, o requerente deve obter um certificado de prática independente, além dos requisitos gerais de ensino obrigatório. Embora a **Letónia** tenha reduzido ligeiramente o número de especializações no setor da construção em resposta às recomendações de 2017, ainda tem um número elevado de requisitos de certificação²³. A Comissão constatou que, a partir de 2017, a **Lituânia** aumentou o nível de fragmentação, aumentando o número de atividades sujeitas a atestados adicionais para arquitetos para «estruturas de importância não excepcional». A **Polónia** refere quatro tipos de arquitetos²⁴ e permite outras especializações de natureza técnica no setor da construção. Com base nas informações disponíveis, também existe fragmentação, embora em menor grau, na **Eslováquia**, na **Roménia**, na **Croácia**, na **Eslovénia**, em **Chipre**, nos **Países Baixos** e em **Portugal**.

Apesar de a abertura de determinadas atividades profissionais a uma ou mais profissões regulamentadas (impondo requisitos regulamentares menos rigorosos) poder também ter efeitos positivos, conforme referido em 2017, a fragmentação nas condições de acesso a diferentes atividades continua a ser um fator importante a ter em conta na regulamentação da profissão, uma vez que pode criar equívocos desnecessários e a necessidade de obter vários níveis de autorização. Em especial, a Comissão lamenta as medidas limitadas adotadas pelos Estados-Membros para reduzir a fragmentação nas várias atividades que estão sujeitas a requisitos adicionais. A Comissão insta igualmente esses Estados-Membros a reconsiderarem a proporcionalidade da regulamentação nos sistemas fragmentados. Em especial, devem avaliar a eficiência dos sistemas na distribuição da responsabilidade por diferentes categorias de profissionais no mesmo setor de atividade e o ónus imposto pela necessidade de obter certificações múltiplas para atividades estreitamente relacionadas.

A Comissão constatou que houve mais progressos no que diz respeito às reformas dos requisitos aplicáveis à participação acionista. Pelo menos dois países, **Áustria** e **Chipre**, reduziram as suas restrições em matéria de participação acionista e de forma societária, na sequência de acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Em 29 de julho de 2019, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) proferiu um acórdão no processo *C-209/18, Comissão/Áustria*, sobre, entre outros pontos, os requisitos

²² A Croácia também aboliu o requisito de inscrição obrigatória numa câmara profissional, aplicável aos gestores dos sítios. De acordo com as autoridades croatas, o requisito de residência também foi abolido.

²³ Havia 76 atividades certificáveis no setor da construção, das quais 16 na área do *design*.

²⁴ Arquitetos com licença completa, arquitetos com licença de construção na especialidade de estrutura e construção, arquitetos com licença de construção na especialidade de arquitetura, arquitetos técnicos com licença de construção na especialidade de arquitetura.

aplicáveis aos engenheiros/arquitetos especializados como engenheiros civis. O TJUE concluiu que a (anterior) lei relativa aos engenheiros/arquitetos infringia o direito europeu, designadamente ao estabelecer condições restritivas para os acionistas²⁵ e ao limitar as atividades multidisciplinares dos engenheiros/arquitetos especializados como engenheiros civis. Em junho de 2019, entrou em vigor uma nova lei na **Áustria** que alterou as regras relativas à forma jurídica e os requisitos aplicáveis à participação acionista. Embora anteriormente apenas certas formas societárias fossem autorizadas a constituir entidades jurídicas profissionais, a nova lei autoriza todas as formas jurídicas de sociedade. Também flexibilizou as regras relativas à propriedade de ações, que podem ser detidas não só por empresas de arquitetura/engenharia civil ou pessoas singulares como também por empresas de arquitetura/engenharia estabelecidas noutro Estado-Membro da UE ou do EEE ou na Suíça.

Além disso, as recomendações de 2017 convidavam a **Áustria** a rever o âmbito exclusivo da atividade das empresas de arquitetura (prestação de serviços de arquitetura), que limita significativamente o âmbito do exercício desta profissão em conjunto com outras profissões. Embora as reformas de 2019 não tenham seguido esta recomendação, prevê-se a adoção de uma nova lei no primeiro semestre de 2021 que terá em conta o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia nesta matéria²⁶.

A Comissão regista também os progressos realizados por **Chipre** na redução dos requisitos aplicáveis à participação acionista. Embora anteriormente a participação acionista em empresas de arquitetura estivesse totalmente reservada aos membros da Câmara Científica e Técnica de Chipre (ETEK), as alterações adotadas em 2017, em resposta aos processos por infração, reduziram os requisitos aplicáveis à participação acionista para um mínimo de 51 %. Em contrapartida, a Comissão lamenta que **Malta** ainda aplique o requisito de participação acionista de 100 %, apesar das recomendações de 2017 no sentido da redução deste requisito.

Apesar dos anúncios no seu plano de ação nacional de 2016, a **Alemanha** não fez progressos na harmonização dos requisitos aplicáveis à participação acionista/aos direitos de voto em todo o país.

A situação em relação aos requisitos de seguro profissional obrigatório permanece inalterada desde 2017.

Há regras relativas a tarifas em sete países, sobretudo sob a forma de preços recomendados para todos ou alguns serviços (**Alemanha, Croácia, Eslovénia, Itália, Luxemburgo, Malta e Polónia**).

A este respeito, a Comissão regista os progressos realizados pela Alemanha na aplicação do acórdão do TJUE no processo C-377/17, *Comissão/Alemanha*, uma vez que a Alemanha alterou as restrições em matéria de tarifas aplicáveis aos arquitetos e aos engenheiros. As novas regras, que entraram em vigor em 1 de janeiro de 2021, mantêm uma lista de gamas tarifárias, mas esclarecem que estas podem ser utilizadas como base para os preços acordados entre as partes contratantes e que as partes podem optar por não seguir a lista, mediante acordo escrito. A **Bulgária** proíbe a fixação de preços abaixo do custo para a prestação de serviços de conceção.

²⁵ Nos termos da lei anterior, apenas as pessoas singulares e as empresas de engenharia civil podiam ser membros de uma empresa de arquitetos/engenheiros, e apenas as pessoas singulares que fossem membros de tal empresa e detivessem a maioria das suas ações podiam ser nomeados gerentes e representantes da empresa.

²⁶ O TJUE determinou que a «*Áustria não avançou nenhum argumento concreto para demonstrar que outras medidas menos restritivas, como a adoção de regras de organização interna de uma sociedade multidisciplinar, sugerida pela Comissão na sua argumentação, não seriam adequadas para garantir a imparcialidade, a independência e a integridade de um [arquiteto/engenheiro] que exerce a sua atividade no âmbito dessa sociedade*».

Nove países mantêm restrições ligeiras à publicidade, que se limitam à proibição de publicidade de natureza comparativa ou que não esteja de acordo com a ética profissional.

Recomendações

Os **Estados-Membros** com um grande número de atividades reservadas devem reavaliar o impacto dessas restrições.

Alemanha, Áustria, Bélgica, Chéquia, Eslováquia, Espanha, França, Itália, Roménia e Portugal devem considerar o impacto das suas restrições em matéria de participação acionista e de forma societária, para além dos outros requisitos exigidos.

A **Áustria** deve avaliar a proporcionalidade das restrições impostas às atividades multidisciplinares (adoção da nova lei pendente da resposta do acórdão do TJUE).

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

Os **Estados-Membros** com um sistema fragmentado para reger a profissão ou múltiplos requisitos de certificação, como a **Letónia**, a **Lituânia** ou a **Polónia**, devem reavaliar os efeitos deste sistema na livre circulação de profissionais e a justificação dos potenciais entraves.

Os **Estados-Membros** que tornam obrigatória a certificação profissional para profissões não regulamentadas ou que utilizam outras formas de controlos e equilíbrios, especialmente para a prestação de serviços específicos, devem reapreciar a coerência global e os efeitos práticos deste requisito, a fim de evitar que este se torne um entrave ao acesso à profissão.

A **Lituânia** é convidada a rever e a comunicar as razões específicas para considerar que os atestados para «estruturas de importância não excepcional» são necessárias e proporcionadas.

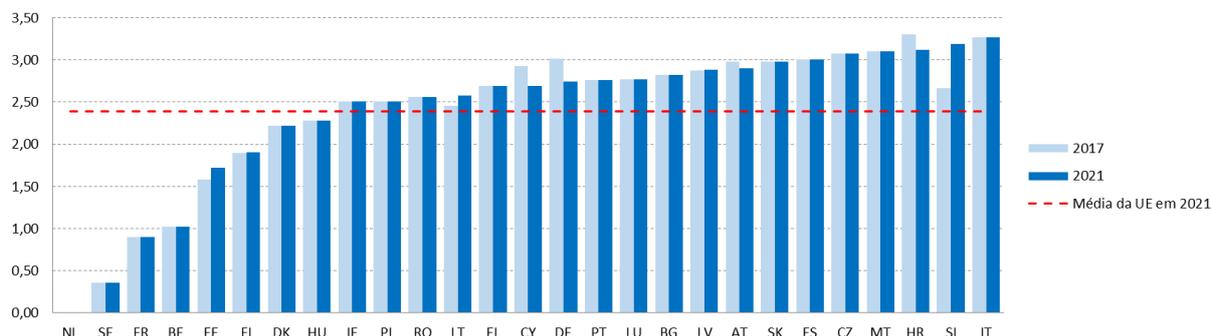
II.2. Engenheiros Civis

A situação geral na regulamentação da profissão de engenheiro civil é, em 2021, praticamente a mesma de 2017. Tal como referido em 2017, existem muitas semelhanças entre os Estados-Membros, em especial na forma como defendem os mesmos interesses gerais quando regulamentam a profissão. No entanto, a abordagem regulamentar da profissão ainda varia de um Estado-Membro para outro.

Apesar de a maior parte dos Estados-Membros considerar que a regulamentação da profissão constitui a abordagem necessária para garantir a qualidade e a segurança dos serviços de engenharia civil, outros Estados-Membros, por exemplo, os **Países Baixos** ou a **Suécia**, encontraram formas diferentes, além de regulamentar a profissão *stricto sensu*, para garantir a qualidade ou cumprir os objetivos de salvaguarda do interesse geral.

No entanto, as diferenças entre as duas abordagens podem ser menos significativas do que parecem quando países que «não regulamentam» a profissão *stricto sensu*, por exemplo, a **Finlândia** e a **Suécia**, utilizam a certificação de competências dos engenheiros civis 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). Por este motivo, em 2017, a Comissão recomendou aos Estados-Membros que «não regulamentam» que reapreciassem este modelo, a fim de evitar que este se torne um entrave ao exercício destas atividades. A Comissão não observou qualquer alteração na legislação dos países que «não regulamentam» em resposta a esta recomendação e não tem conhecimento de quaisquer consultas realizadas sobre o assunto.

Gráfico 3. Indicador do caráter restritivo: engenheiros civis²⁷



Fonte: Comissão Europeia, 2021.

O gráfico 3 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros quanto ao caráter restritivo do acesso à profissão de engenheiro civil e do seu exercício, de acordo com o novo indicador de caráter restritivo. Desde 2017, o indicador foi ligeiramente revisto para captar de forma mais exata os sistemas adicionais de certificação ou atestação, que condicionam o acesso a atividades específicas a requisitos adicionais de autorização.

Em 2017, outra diferença significativa identificada entre os Estados-Membros foi a existência de sistemas «unitários» *versus* «fragmentados». Os Estados-Membros com um sistema unitário permitem que os engenheiros civis prestem um amplo leque de serviços, enquanto noutros Estados-Membros as competências e/ou responsabilidades se distribuem por diferentes categorias de engenheiros.

Esta última abordagem «fragmentada» é, em maior ou menor grau, adotada na **Chéquia**, na **Croácia**, na **Eslováquia**, na **Eslovénia**, na **Espanha**, na **Grécia**, na **Hungria**, na **Irlanda**, na **Itália**, na **Letónia**, na **Lituânia**, no **Luxemburgo**, na **Polónia**, em **Portugal**, e na **Roménia**. Por exemplo, existem quatro profissões regulamentadas na categoria de engenheiro civil na **Roménia** e seis na **Polónia**.

Em 2017, a Comissão recomendou aos Estados-Membros com um sistema fragmentado da profissão ou com múltiplos requisitos que variam em função da atividade específica, como a **Letónia**, uma avaliação dos efeitos do seu sistema na livre circulação de profissionais e da justificação dos potenciais entraves.

A **Letónia** tinha um sistema particularmente fragmentado, com muitas especializações diferentes e cerca de 80 tipos de certificações exigidas para engenheiros civis em vários serviços. Em 2017, a **Letónia** realizou uma reforma que resultou na eliminação de várias especializações de engenheiro civil (engenheiro civil de construção, engenheiro civil de construção de transportes, engenheiro civil de tecnologia de calor e gás, engenheiro civil de tecnologia de água, engenheiro civil de construção hidrotécnica). Estas atividades passaram a fazer parte da lista de serviços reservados aos engenheiros civis. Ao mesmo tempo, a Letónia revogou os requisitos regulamentares aplicáveis aos técnicos de construção, topógrafos-geómetras e hidrógrafos. No entanto, apesar destas reformas, a **Letónia** continua a manter vários requisitos de certificação neste setor (76 notificados).

Após uma reforma efetuada em 2017, a **Eslovénia** reduziu o número de especializações no domínio da engenharia civil de cinco para duas (engenheiro especialista e coordenador de estaleiro de obras), mas introduziu outros requisitos (tais como a proteção do título

²⁷ O indicador mostra o nível global da restritividade da regulamentação numa escala de zero (menos restritivo) a seis (mais restritivo). Os resultados de 2017 foram recalculados a fim de refletirem os ajustamentos metodológicos e as novas informações recebidas dos Estados-Membros.

profissional para ambas as profissões e o desenvolvimento profissional contínuo obrigatório para engenheiros especialistas).

A **Lituânia** tornou a legislação mais rigorosa, com a exigência de um atestado específico para «estruturas de importância não excepcional». A **Lituânia** afirma que, com base na experiência anterior, tal é necessário para proteger os objetivos de interesse público. A **Lituânia** comprometeu-se a comunicar mais informações sobre as razões específicas para considerar que esses requisitos são necessários e proporcionados.

Tendo em conta o que precede, a Comissão lamenta o âmbito limitado das medidas adotadas neste domínio. Apesar de a abertura de determinadas atividades profissionais a uma ou mais profissões regulamentadas com requisitos regulamentares menos rigorosos poder também ter efeitos positivos, conforme referido em 2017, a combinação de sistemas unitários e fragmentados pode tornar o acesso a essas atividades difícil e complexo e criar entraves à livre circulação de engenheiros civis. Também são suscitadas questões no que diz respeito à proporcionalidade da regulamentação em sistemas fragmentados, nomeadamente quando várias atividades estão sujeitas a requisitos adicionais. Em especial, os Estados-Membros devem avaliar a eficiência dos sistemas que distribuem a responsabilidade por diferentes categorias de profissionais no mesmo setor de atividade (por exemplo, aqueles que são responsáveis pela conceção do projeto, outros que são responsáveis pela construção e outros ainda que são responsáveis pela supervisão ou por pequenas estruturas, por oposição a estruturas significativas), bem como os encargos criados pela necessidade de obter várias certificações para serviços que estão estreitamente relacionados.

As diferenças na organização da profissão refletem-se igualmente nas atividades reservadas, que variam de país para país. De modo geral, os Estados-Membros reservam, sobretudo, os serviços de conceção e de construção. Em 2017, a Comissão recomendou aos Estados-Membros que têm um número especialmente elevado de atividades reservadas, como a **Áustria**, a **Chéquia**, a **Espanha**, a **Itália**, **Malta**, a **Polónia**, **Portugal** e a **Roménia**, que reconsiderassem esse número. **Malta** foi convidada a esclarecer quais são as atividades reservadas aos *Periti*. A **Espanha** foi também convidada a reavaliar o requisito de obtenção de uma autorização da organização profissional para determinados projetos/obras de engenharia.

No entanto, nenhum destes Estados-Membros reviu a sua regulamentação. **Portugal** restringiu ainda mais o acesso às atividades reservadas, embora a Autoridade da Concorrência portuguesa tenha proposto a redução do leque de atividades reservadas, mantendo as normas de qualidade e segurança. **Portugal** retirou quase na totalidade os direitos adquiridos dos engenheiros cujos diplomas constam do Anexo VI da Diretiva 2005/36/CE para a realização de projetos de arquitetura. Esta restrição desencadeou medidas coercivas por parte da Comissão e continua por resolver.

No que respeita aos requisitos aplicáveis à participação acionista, foram realizados mais progressos relativamente à profissão de engenheiro. Em 2017, a Comissão recomendou a **Chipre** e **Malta** a reapreciação da obrigação de 100 % das ações de uma empresa serem detidas por profissionais. A Comissão convidou também a **Alemanha**, a **Áustria** e a **Eslováquia** a avaliarem a proporcionalidade dos requisitos aplicáveis à participação acionista e, no caso da **Áustria**, as restrições impostas às atividades multidisciplinares.

As limitações de participação acionista que vão além da exigência de que a maioria simples das ações de uma empresa seja detida por membros da profissão foram consideradas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia como uma violação da legislação da UE no processo C-209/18 relativo, nomeadamente, à participação acionista e às limitações de atividades multidisciplinares para engenheiros civis na **Áustria**. Na sequência deste acórdão do Tribunal

de Justiça da União Europeia, a **Áustria** alterou a sua legislação a fim de permitir a utilização de qualquer forma jurídica de sociedade. A percentagem de ações que devem ser detidas por profissionais está limitada à maioria simples, enquanto as restantes ações podem agora ser propriedade de qualquer outra pessoa singular ou de empresas de engenharia civil estabelecidas na **Áustria** ou noutro Estado-Membro. Está prevista uma nova flexibilização destas regras, bem como a eliminação das restrições impostas às atividades multidisciplinares, ao abrigo de uma nova lei que será adotada no primeiro semestre de 2021.

Embora o acórdão tenha sido dirigido à **Áustria**, o Tribunal de Justiça da União Europeia estabeleceu princípios gerais que também se aplicam a outros Estados-Membros. Por conseguinte, todos os Estados-Membros devem examinar a sua legislação à luz deste processo.

Chipre também realizou progressos na redução da percentagem de ações que devem ser detidas por profissionais que são membros da câmara de engenheiros cipriota, de 100 % para 51 %.

No entanto, em **Malta**, a situação permanece inalterada: 100 % das ações de uma empresa ainda devem ser detidas por profissionais. Também em **Itália**, o número de membros profissionais e a sua participação no capital social devem constituir uma maioria de dois terços para as decisões dos acionistas (66,66 %).

Em 2017, cerca de 14 Estados-Membros exigiam a inscrição numa organização profissional e 16 Estados-Membros tornaram obrigatória a subscrição de um seguro de responsabilidade civil profissional, situação que se mantém inalterada em 2021.

Na **Alemanha**, as tarifas obrigatórias foram eliminadas após as reformas em matéria de honorários fixos para arquitetos e engenheiros (o «HOAI»), efetuadas na sequência de uma medida coerciva e de um acórdão do TJUE. A **Bulgária** proíbe preços abaixo do custo para a prestação de serviços de conceção. A publicidade comparativa é proibida em **Chipre**, na **Grécia**, em **Itália** e em **Portugal**. Em 2021, a **Croácia** eliminou a proibição total de publicidade para os engenheiros.

Recomendações

Os **Estados-Membros** com um grande número de atividades reservadas devem reconsiderar o impacto dessas restrições.

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.

Malta deve reapreciar a obrigação de 100 % das ações de uma empresa serem detidas por profissionais. A **Itália** deve rever a exigência de que o número de membros profissionais e a sua participação no capital social constituam uma maioria de dois terços.

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

Os **Estados-Membros com um sistema fragmentado** da profissão ou que estabelecem múltiplos requisitos que variam em função das atividades específicas, tais como a **Letónia**, devem avaliar os efeitos do seu sistema na livre circulação de profissionais e a justificação

dos potenciais entraves. Devem também avaliar a eficiência e a proporcionalidade das regras que distribuem a responsabilidade por diferentes categorias de profissionais no mesmo setor de atividade. A **Lituânia** é convidada a rever e a comunicar as razões específicas para considerar que os atestados para «estruturas de importância não excepcional» são necessários e proporcionados.

II.3. Contabilistas e consultores fiscais

A contabilidade/consultoria fiscal é prestada por um grupo de profissões especialmente diversificado, incluindo contabilistas, técnicos oficiais de contas ou consultores fiscais, com diferenças marcantes entre os Estados-Membros quanto à forma como essas profissões são organizadas e regulamentadas. Há 19 Estados-Membros que regulamentam uma ou várias profissões neste setor através de:

- Atividades reservadas e proteção dos títulos profissionais (**Alemanha, Áustria, Bélgica, Croácia, Eslováquia, França, Grécia, Itália, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal e Roménia**);
- Atividades reservadas (**Bulgária, Chéquia, Hungria, Irlanda**); ou
- Apenas proteção de títulos profissionais (**Países Baixos**).

Em nove Estados-Membros (**Chipre, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, Letónia, Lituânia e Suécia**), nenhuma das profissões neste domínio é diretamente regulamentada. Outros Estados-Membros justificam, de modo geral, a regulamentação do setor pelo papel que os consultores fiscais/contabilistas desempenham em todos os sistemas fiscais ao ajudarem os consumidores, as empresas e os contribuintes a cumprir as suas obrigações fiscais.

Em 2017, a Comissão formulou várias recomendações aplicáveis às profissões de contabilista e de consultor fiscal. Estas recomendações centraram-se na reserva de tarefas pouco complexas ou rotineiras exclusivamente a profissionais altamente qualificados, por exemplo, atividades de processamento de salários ou a elaboração de declarações de impostos normalizadas, bem como numa ampla gama de atividades reservadas. A Comissão instou igualmente os Estados-Membros a eliminarem os requisitos em matéria de residência e a reavaliarem a proporcionalidade dos requisitos aplicáveis à participação acionista e das regras de incompatibilidade.

Com base nas informações disponíveis, apenas foram adotadas algumas reformas desde 2017. A Comissão lamenta a limitada aceitação das recomendações para as profissões de contabilista e de consultor fiscal, apesar das reformas poderem ter um impacto positivo na competitividade e na abertura à inovação.

A digitalização no setor de serviços criou oportunidades para novos modelos empresariais inovadores. Os serviços de contabilidade e consultoria fiscal têm um potencial significativo para capitalizar esse desenvolvimento. As ferramentas e os algoritmos informáticos para apoiar as atividades profissionais reduzem não apenas os custos como também a complexidade de várias tarefas. Reservar exclusivamente a profissionais altamente qualificados essas tarefas, bem como, de modo geral, tarefas pouco complexas ou mecânicas, mereceria uma reapreciação. O panorama regulamentar em toda a UE deve ser adaptado, a fim de permitir uma fácil aceitação, o desenvolvimento de soluções digitais e a criação de modelos empresariais inovadores e centrados no utilizador que proporcionem aos consumidores e às empresas benefícios decorrentes dos desenvolvimentos atuais e futuros.

De modo geral, as reformas realizadas desde 2017 foram limitadas no seu nível de ambição e parcialmente motivadas pela obrigação de aplicar os acórdãos proferidos pelo TJUE.

A **Alemanha** alterou as regras aplicáveis aos consultores fiscais a fim de aplicar o acórdão do processo C-342/14, mas não deu seguimento às recomendações relativas às atividades reservadas e às restrições em matéria de participação acionista.

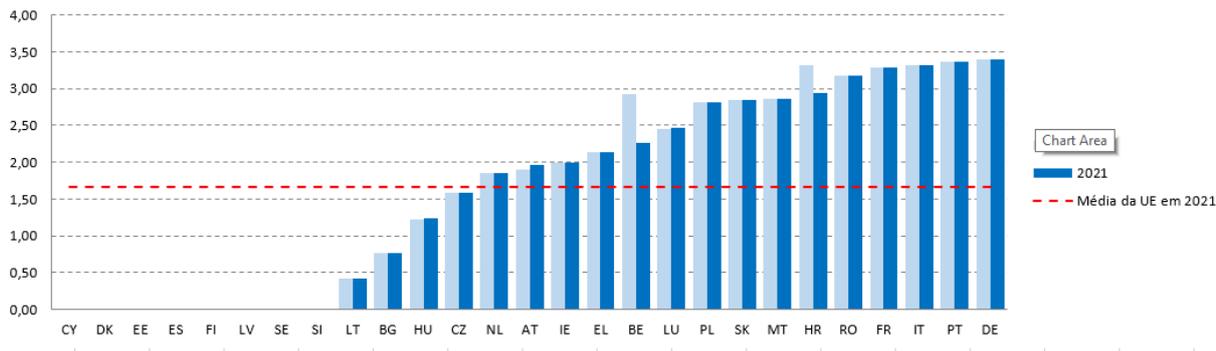
Outra evolução positiva ocorreu na **Bélgica**, que substituiu as quatro profissões de contabilidade anteriores por duas novas profissões. Esta alteração reduziu significativamente o nível de restritividade ao eliminar quaisquer requisitos subsistentes aplicáveis à forma jurídica e à participação acionista para ambas as profissões. A **Bélgica** alterou igualmente as regras relativas às atividades incompatíveis e ao exercício conjunto da profissão de contabilista, a fim de aplicar o acórdão do processo C-384/18. As novas profissões podem agora prestar serviços multidisciplinares, desde que não ponham em causa a independência, a imparcialidade e o sigilo profissional.

Em 2017, a **Áustria** adotou uma reforma que proporcionou um âmbito alargado para os profissionais cooperarem com outros profissionais independentes em tarefas e contratos específicos, mas também introduziu uma nova obrigação de desenvolvimento profissional contínuo.

A **Croácia** adotou uma reforma mais abrangente, que aboliu o requisito em matéria de residência e as restrições quanto à forma jurídica, entraves que impediam anteriormente os consultores fiscais de criarem uma sociedade de responsabilidade limitada. A **Croácia** decidiu não alargar o âmbito das atividades reservadas, conforme inicialmente previsto, e continuar a não regulamentar a profissão de contabilista. Os consultores fiscais podem agora também fazer parte de uma empresa multidisciplinar que preste igualmente outros serviços além da consultoria fiscal, desde que sejam cumpridos os requisitos aplicáveis à participação acionista, aos direitos de voto e ao conselho de administração. Por último, a Croácia já não proíbe os consultores fiscais de exercerem outros tipos de atividades profissionais.

Em 2019, a **França** alargou e clarificou as atividades que podem ser exercidas por contabilistas. Atualmente, os profissionais podem gerir o pagamento e a cobrança de dívidas em nome dos seus clientes e representá-los perante as autoridades fiscais e os organismos da segurança social. As tarefas pouco complexas, tais como lançamentos contabilísticos por via eletrónica, podem ser realizadas por pessoas que não sejam contabilistas (por exemplo, funcionários de uma empresa), desde que sejam validadas por um contabilista *in fine*. A França eliminou igualmente a proibição de os contabilistas que também são auditores realizarem atos comerciais.

Gráfico 4. Indicador do caráter restritivo: contabilistas/consultores fiscais²⁸



Fonte: Comissão Europeia, 2021.

O gráfico 4 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros no que respeita ao caráter restritivo do acesso à profissão de contabilista/consultor fiscal e ao seu exercício, de acordo com o indicador de restritividade atualizado. 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. Em comparação com 2017, o indicador foi ligeiramente revisto a fim de melhor captar o âmbito das atividades reservadas aos contabilistas/consultores fiscais e o caráter restritivo de outros tipos de requisitos.

Alguns Estados-Membros reservam as atividades de consultoria fiscal e de contabilidade (frequentemente partilhadas com outros profissionais, por exemplo, na **Áustria**, na **Chéquia**, na **França**²⁹, na **Hungria** e na **Roménia**). A **Bélgica**, a **Bulgária**, a **Itália**, a **Irlanda**, a **Grécia**, o **Luxemburgo**, **Malta** e **Portugal** reservam exclusivamente aos contabilistas as atividades de contabilidade, ou seja, a escrituração comercial/elaboração de demonstrações financeiras consolidadas. A **Alemanha**, a **Croácia**, a **Eslováquia** e a **Polónia** reservam os serviços de consultoria fiscal exclusivamente a profissões regulamentadas.

A **Bélgica** regulamenta uma profissão no setor contabilístico e a **Roménia** duas profissões, além da profissão de consultor fiscal, enquanto a **Itália**, a **Grécia** e o **Luxemburgo** regulam duas profissões e a **Áustria** três profissões diferentes, além da profissão de consultor fiscal. Para alguns destes Estados-Membros, a distinção entre as atividades reservadas a cada uma das profissões e o seu âmbito geral não é muito clara ou coerente.

Alguns Estados-Membros, como a **Alemanha**, a **Áustria**, a **França**, a **Itália** e **Portugal**, preveem proibições ao exercício conjunto de atividades, permitindo a cooperação apenas num número restrito de profissões, por exemplo, nos setores jurídico ou contabilístico.

Na **Áustria**, só está disponível um número limitado de formas jurídicas para os consultores fiscais. Na **Alemanha**, os consultores fiscais podem optar por estabelecer-se sob qualquer forma jurídica, mas os membros do conselho de administração ou os diretores executivos devem ser consultores fiscais, advogados, auditores, auditores juramentados ou agentes fiscais. Pelo menos um consultor fiscal que seja membro do conselho de administração, diretor executivo ou sócio pessoalmente responsável deve ter o seu estabelecimento profissional na sede da empresa ou nas suas imediações. Na **Croácia** e no **Luxemburgo**, a maioria dos diretores ou dos membros do conselho de administração devem ser profissionais. Em **França**, pelo menos, um membro da profissão que exerce no seio de uma empresa multiprofissional, na qualidade de sócio ou empregado, deve ser membro do conselho de

²⁸ O indicador mostra o nível global da restritividade da regulamentação numa escala de zero (menos restritivo) a seis (mais restritivo). Os resultados de 2017 foram recalculados a fim de refletirem os ajustamentos metodológicos e as novas informações recebidas dos Estados-Membros.

²⁹ Em França, a consultoria fiscal é reservada aos advogados, mas os peritos contabilistas podem prestar consultoria fiscal aos seus clientes se esta for uma atividade auxiliar associada à sua atividade contabilística principal. Os revisores oficiais de contas e os notários podem igualmente prestar consultoria fiscal se esta estiver relacionada com as suas atividades.

administração ou de supervisão. Na **Polónia**, o conselho de administração deve ser maioritariamente constituído por consultores fiscais e, se for composto por, no máximo, duas pessoas, uma delas deve ser consultor fiscal.

Alemanha, Áustria, Bélgica, Croácia, Eslováquia, França, Itália, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal e Roménia exigem que, pelo menos, 50 % das ações e /ou dos direitos de voto sejam detidos por profissionais. Na **Áustria**, para a profissão de consultor fiscal, os profissionais de outros Estados-Membros não estão autorizados a deter mais de 25 % das ações e dos direitos de voto.

Recomendações

Todos os Estados-Membros que regulamentam as profissões do setor devem reapreciar a reserva de tarefas pouco complexas, tais como atividades de processamento de salários ou a elaboração de declarações de impostos, a profissionais altamente qualificados, em especial, à luz da evolução digital no setor.

A **Grécia**, a **Itália** e a **Roménia** devem clarificar o âmbito das atividades reservadas e avaliar a coerência das atividades reservadas e a sua distribuição entre as diferentes profissões regulamentadas do setor.

A **Alemanha**, a **Croácia**, a **França**, o **Luxemburgo** e a **Polónia** devem rever as restrições impostas à composição dos conselhos de administração e/ou aos diretores executivos.

A **Alemanha**, a **Áustria**, a **Bélgica**, a **Croácia**, a **Eslováquia**, a **França**, a **Itália**, o **Luxemburgo**, **Malta**, a **Polónia**, **Portugal** e a **Roménia** devem avaliar a proporcionalidade dos requisitos aplicáveis à participação acionista e/ou aos direitos de voto.

A **Áustria** deve rever as restrições à participação e aos direitos de voto impostas aos profissionais de outros Estados-Membros.

A **Áustria** deve rever as restrições quanto às formas jurídicas à disposição dos consultores fiscais.

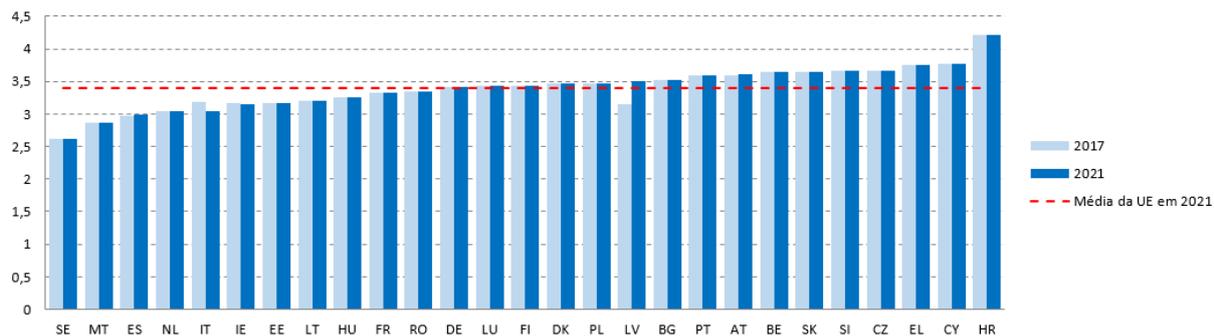
A **Alemanha**, a **Áustria**, a **Itália**, a **França** e **Portugal** devem avaliar a proporcionalidade das suas restrições ao exercício conjunto de atividades.

II.4. Advogados

As abordagens regulamentares nacionais relativas à profissão de advogado são bastante uniformes entre os Estados-Membros, no sentido de que todos os Estados-Membros regulamentam a profissão através de atividades reservadas e títulos profissionais protegidos³⁰. Na UE, a Diretiva 98/5/CE e a Diretiva 77/249/CEE facilitam a mobilidade dos advogados em todo o território.

³⁰ Com base nas semelhanças na regulamentação da profissão, nomeadamente na proteção do título profissional, os advogados beneficiam de duas diretivas específicas, uma que dá a possibilidade de prestação de serviços numa base temporária ou ocasional ao abrigo do título profissional do país de origem (Diretiva 77/249/CEE), e outra que dá a 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 especifiquem 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.

Gráfico 5. Indicador do caráter restritivo: advogados³¹



Fonte: Comissão Europeia, 2021.

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 indicador de caráter restritivo atualizado. Em comparação com 2017, o indicador foi ligeiramente revisto de modo a captar melhor o âmbito das atividades reservadas aos advogados e o caráter restritivo de outros tipos de requisitos.

Em 2017, a Comissão formulou várias recomendações aplicáveis à profissão de advogado. Convidou os Estados-Membros a reverem o âmbito das atividades reservadas aos advogados e a avaliarem os efeitos cumulativos dos requisitos aplicáveis à forma jurídica, à participação acionistas e às parcerias de advogados. Além disso, a Comissão instou os Estados-Membros a eliminarem os restantes requisitos em matéria de nacionalidade ou de residência.

Com base nas informações disponíveis, apenas foram adotadas algumas reformas desde as recomendações de 2017. Até ao momento, não foi adotada qualquer reforma quanto ao âmbito das atividades reservadas aos advogados, à luz do desenvolvimento da economia digital e da emergência de novos prestadores de serviços com o surgimento da tecnologia jurídica. No entanto, no que se refere às formas jurídicas à disposição dos advogados e das sociedades de advogados, alguns Estados-Membros alargaram o âmbito das possibilidades existentes. Em 2020, a **Áustria** adotou uma reforma para autorizar todas as formas jurídicas de exercício dos advogados e das sociedades de advogados, com exceção das sociedades anónimas de responsabilidade limitada. Desde 2017, a **Itália** autoriza os advogados a formar parcerias multiprofissionais e permite a participação de não advogados em sociedades de advogados, desde que 66 % das ações sejam detidas por advogados. A **Irlanda** estabeleceu uma distinção entre a entidade de regulamentação e o órgão representativo dos advogados e permitiu que as sociedades de solicitadores funcionassem como sociedades de responsabilidade limitada.

Outros Estados-Membros adotaram ou estão em vias de adotar reformas na sequência de medidas coercivas:

- A **Eslovénia** revogou o requisito de nacionalidade para os advogados qualificados da UE presentes no país;
- O **Chipre** revogou o requisito de residência para os advogados da UE;
- A **Itália** está em vias de abolir a obrigação de os advogados aceitarem, pelo menos, cinco processos por ano;
- A **Grécia** alterou a sua legislação para reconhecer a formação e a experiência adquiridas noutro Estado-Membro, a fim de serem tidas conta para o acesso a estágios jurídicos;
- A **França** adotou, em 2021, um decreto que permite aos advogados de outros Estados-Membros que litigam no tribunal supremo ao abrigo do título do seu país de origem o acesso a essas atividades no território francês;

³¹ O indicador mostra o nível global da restritividade da regulamentação numa escala de zero (menos restritivo) a seis (mais restritivo). Os resultados de 2017 foram recalculados a fim de refletirem os ajustamentos metodológicos e as novas informações recebidas dos Estados-Membros.

- A **Croácia** está em vias de adotar uma reforma relativa às condições aplicáveis aos advogados e às sociedades de advogados estrangeiros;
- A **Espanha** está em vias de adotar uma reforma relativa aos *procuradores* que revogará as tarifas fixas, permitirá parcerias multidisciplinares entre advogados e *procuradores* e criará um percurso educativo único para advogados e *procuradores*.

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, todos os Estados-Membros exigem formação de nível superior com uma licenciatura em direito, seguida de um estágio obrigatório e/ou experiência profissional complementar e exame da Ordem. A duração total do curso e da formação para o acesso à profissão varia entre cinco anos e meio (por exemplo, **França, Grécia, Portugal, Espanha**) e nove anos (por exemplo, **Eslovénia, Finlândia**). O desenvolvimento profissional contínuo é obrigatório na maioria dos Estados-Membros, com exceção da **Chéquia**, da **Eslovénia**, da **Espanha**, da **Grécia** e de **Malta**, onde é voluntário.

Todos os Estados-Membros reservam aos advogados as atividades relacionadas com a representação de clientes perante as autoridades judiciais, embora alguns permitam que essa atividade seja partilhada com outras profissões jurídicas. Em **Malta**, os *advocates* e os *legal procurators* podem representar clientes em tribunais inferiores. A **Espanha** partilha a representação perante o Tribunal entre *abogados* (defesa do cliente) e *procuradores* (representação técnica e notificação de documentos aos tribunais). Na **Polónia**, tanto os consultores jurídicos como os advogados podem representar os clientes perante os tribunais³². Na **Irlanda**, os *solicitors* representam o cliente nos tribunais inferiores, enquanto os *barristers* aconselham os *solicitors* e podem defender processos em todos os tribunais³³.

Alguns Estados-Membros impõem requisitos adicionais de qualificação profissional para o exercício das funções nos tribunais superiores (**Alemanha, Bélgica, Bulgária, França, Grécia, Itália e Países Baixos**). Além disso, alguns desses países (por exemplo, **Alemanha, Bélgica e França**) impõem restrições quantitativas ao número de cargos disponíveis para a prática nos tribunais supremos. Desde 2017, a **França** tem aumentado progressivamente o número de cargos disponíveis e adotou, em 2021, um decreto que permite o acesso a essas atividades em determinadas condições aos advogados de outros Estados-Membros que exerçam ao abrigo do título do seu país de origem.

Em muitos Estados-Membros, estabeleceram-se novos prestadores de serviços jurídicos que utilizam algoritmos e soluções de aprendizagem automática. Estes desenvolvimentos são objeto de intensos debates e têm dado origem a processos judiciais no que respeita à dificuldade em determinar o que constitui aconselhamento jurídico em áreas como a prestação de consultas jurídicas em linha, a cobrança de dívidas e a elaboração automatizada de documentos jurídicos. Ao mesmo tempo, estes desenvolvimentos suscitaram na profissão jurídica uma exigência de adaptação do quadro regulamentar, a fim de facilitar a adoção dessas soluções de tecnologia jurídica. Na **Alemanha**, os projetos de lei do governo visam promover no mercado serviços jurídicos acessíveis para os consumidores, permitindo o acesso de operadores de tecnologia jurídica a determinados serviços jurídicos, ao mesmo tempo que asseguram condições de concorrência equitativas entre advogados e prestadores de serviços de cobrança de dívidas.

A maioria dos Estados-Membros impõe regras de incompatibilidade estritas e restrições multidisciplinares³⁴. Todos os Estados-Membros têm uma regra geral para evitar conflitos de

³² Apenas os consultores jurídicos podem estabelecer uma relação laboral com terceiros; os advogados não podem.

³³ Um cliente não pode contratar um *barrister* diretamente; deve fazê-lo através de um *solicitor*.

³⁴ Consultar Processo C-309/99 *Wouters*.

interesse ou regras de incompatibilidade exaustivas que proíbem o exercício de certas atividades como o comércio ou o trabalho assalariado, com exceção das explicitamente autorizadas (por exemplo, ensino ou investigação). As restrições multidisciplinares vão desde a proibição total (**Bulgária Chéquia, Letónia, Lituânia**) à autorização de determinadas atividades multidisciplinares com um número limitado de profissões (**Alemanha, França 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. Em **França**, os profissionais podem criar uma *société pluriprofessionnelle d'exercice* que agrupe as diferentes profissões jurídicas e de contabilidade. Na **Bélgica**, os advogados estão autorizados a organizar certas formas de cooperação com um número limitado de outras profissões, mas não o podem fazer sob a forma de uma sociedade de responsabilidade limitada.

No que diz respeito às formas jurídicas autorizadas de exercício da profissão de advogado, muitos Estados-Membros permitem várias formas jurídicas, mas excluem outras (por exemplo, sociedades anónimas de responsabilidade limitada, na **Áustria**, formas comerciais, em **França**, ou impondo a proibição de negociação das ações na bolsa de valores, na **Bélgica**). As parcerias comuns são geralmente autorizadas e, em muitos Estados-Membros, os serviços profissionais podem ser igualmente prestados sob a forma de sociedade profissional. Alguns países também permitem que os advogados criem sociedades de responsabilidade limitada, por exemplo, a **Alemanha**, a **Áustria**, a **Bélgica**, o **Chipre**, a **Finlândia** e a **França**. A **Irlanda** adotou, em novembro de 2019, regulamentação para permitir a criação de parcerias de *solicitors* sob a forma de sociedades de responsabilidade limitada. Após uma reforma adotada em 2020, a **Áustria** ampliou o leque de formas jurídicas à disposição das sociedades de advogados, com exceção das sociedades anónimas de responsabilidade limitada. No entanto, na maioria dos Estados-Membros, os advogados não podem criar sociedades de responsabilidade limitada.

A possibilidade de criar uma sociedade de advogados sob forma jurídica específica está estritamente associada aos requisitos aplicáveis à participação acionista e aos direitos de voto. A grande maioria dos Estados-Membros exige que todas as ações sejam detidas por advogados. Em alguns Estados-Membros, também existem limitações quanto ao número de sociedades de advogados em que um advogado pode ser acionista, ou seja, na **Estónia** ou na **Hungria**, um advogado só pode ser acionista de uma sociedade de advogados. Um número reduzido de Estados-Membros autoriza a participação de não advogados em sociedades de advogados. Em **Espanha**, a detenção de capital social (até 49 %) ³⁵ em sociedades por não advogados também é possível, tal como acontece em **França** (mas apenas para as profissões jurídicas e de contabilidade), em **Itália** (até 34 %), na **Polónia** (mas apenas para as profissões jurídicas) e nos **Países Baixos** (mas apenas para notários/agentes de patentes e consultores fiscais). Na **Alemanha**, mais de 50 % das ações das sociedades têm de ser detidas por advogados, e a restante participação apenas pode ser detida por outros profissionais jurídicos ou de contabilidade. Na **Dinamarca** e na **Suécia**, os não advogados só podem deter, no máximo, 10 % das ações. Todos os Estados-Membros proíbem a participação puramente financeira. Na **Alemanha**, uma proposta de reforma apresentada em janeiro de 2021 pretende dispensar os requisitos de maioria aplicáveis ao conselho de administração das sociedades jurídicas ³⁶, autorizar a criação de sociedades limitadas em nome individual e permitir que todos os profissionais liberais criem uma sociedade em conjunto com advogados e sejam acionistas.

³⁵ Quando a profissão não for considerada incompatível com a profissão de advogado.

³⁶ Com exceção das sociedades que queiram deter o título de *Rechtsanwaltsgesellschaft*.

Na grande maioria dos Estados-Membros, os advogados podem publicitar os seus serviços, desde que as comunicações respeitem a ética profissional. No entanto, na **Bulgária**, na **Croácia**, na **Eslovénia**, em **Malta** e na **Polónia**, os advogados ainda estão sujeitos a uma proibição total, em violação do artigo 24.º da Diretiva 2006/123/CE.

O acordo livre sobre o montante dos honorários entre o advogado e o cliente parece ser a norma na grande maioria dos Estados-Membros. No entanto, a **Bulgária**, a **Croácia**, o **Chipre**, a **Grécia** e a **Polónia** estabelecem tarifas fixas ou mínimas para os advogados. A **Croácia** está em vias de introduzir na regulamentação a possibilidade de derrogação desses honorários fixos ou mínimos mediante acordo escrito entre o cliente e o advogado. Em **Espanha**, uma alteração legislativa pendente eliminará as tarifas mínimas para os *procuradores*.

Recomendações

Todos os Estados-Membros que reservam exclusivamente aos advogados a prestação de aconselhamento jurídico devem assegurar que os serviços jurídicos podem evoluir e inovar com o desenvolvimento de soluções digitais sem serem prejudicados por um número excessivamente elevado de atividades reservadas. A **Bulgária** deve manter um regime aberto de serviços jurídicos.

Todos os Estados-Membros devem avaliar os requisitos aplicáveis à forma societária e à participação acionista, as regras de incompatibilidade e as restrições multidisciplinares, tendo especialmente em conta a necessidade de inovação e de implementação de soluções digitais e modelos empresariais emergentes. A **Irlanda** deve adotar todas as medidas de aplicação ao abrigo da Lei de regulamentação dos serviços jurídicos de 2015, a fim de permitir que os advogados prestem serviços multidisciplinares.

A **Alemanha** e a **Bélgica** 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 de idade mínima para pleitear no Tribunal de Justiça Federal (*Bundesgerichtshof*), em troca de medidas que se afigurem mais adequadas para alcançar os objetivos pretendidos, como a experiência profissional.

A **Bulgária**, a **Croácia**, a **Eslovénia**, **Malta** e a **Polónia** devem eliminar todas as proibições impostas aos advogados em matéria de comunicações comerciais.

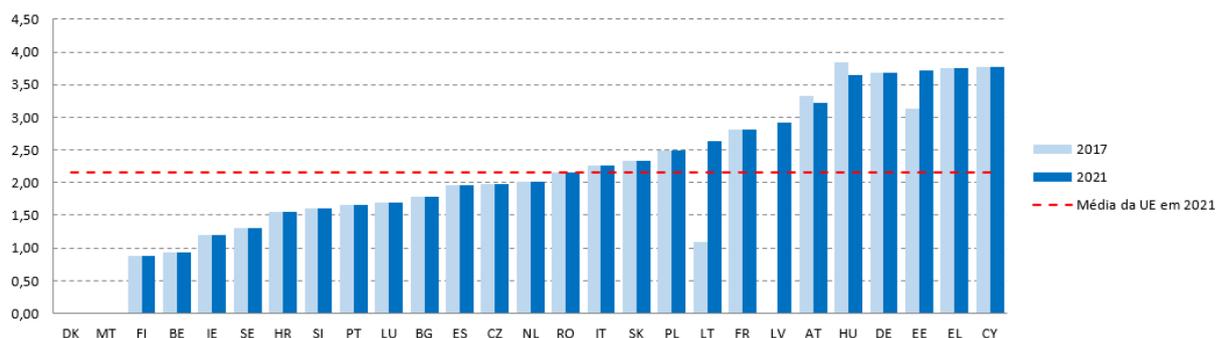
II.5. Agentes oficiais da propriedade industrial

A profissão de agente oficial da propriedade industrial³⁷ é regulamentada em todos os Estados-Membros, exceto em dois, ou seja, apenas **Dinamarca** e **Malta** não regulamentam este serviço profissional³⁸.

³⁷ Em vários Estados-Membros, os agentes de patentes são designados advogados de patentes (por exemplo, na Áustria e na Alemanha, *Patentanwälte*).

³⁸ 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 da propriedade industrial³⁹



Fonte: Comissão Europeia, 2021.

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 indicador de caráter restritivo atualizado. Em comparação com 2017, o indicador foi ligeiramente revisto a fim de melhor captar o âmbito das atividades reservadas aos agentes de patentes e o caráter restritivo de outros tipos de requisitos.

Embora a necessidade de possuir a experiência adequada para lidar com a legislação relativa à propriedade intelectual e com os aspetos técnicos de inovações (frequentemente, de grande complexidade) e o desejo de proteger os clientes (por exemplo, titulares de direitos) do tratamento inadequado dos processos possam ser razões válidas para regulamentar a profissão, as regras de acesso à profissão e do seu exercício devem ser proporcionadas. Por conseguinte, em 2017, a Comissão formulou várias recomendações aplicáveis à profissão de agente oficial de propriedade industrial, que incidiram no âmbito das atividades reservadas, nos vários níveis de medidas regulamentares, tais como a exigência de vários anos de experiência ou formação profissional, nos requisitos aplicáveis à participação acionista, nas restrições quanto ao exercício conjunto de profissões e nas restrições aplicáveis às situações transfronteiriças.

Além disso, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) concluiu, num processo relativo às regras dos agentes de patentes na **Áustria**, que um requisito relativo à localização da sede, bem como as regras relativas à participação acionista e as regras multidisciplinares, violava os artigos 14.º, 15.º e 25.º da Diretiva Serviços⁴⁰.

Desde as recomendações de 2017, e com base nas informações disponíveis, foram promulgadas reformas em vários níveis na **Alemanha, Áustria, Bélgica, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia e Polónia**.

Em 2019, a **Áustria** adotou uma reforma que teve em conta algumas das recomendações, tais como a flexibilização dos requisitos de formação e a redução ligeira da duração da experiência profissional prévia obrigatória. Também flexibilizou as regras relativas à participação acionista, aboliu as regras relativas aos direitos de voto e eliminou certas restrições ao exercício conjunto de profissões. Em maio de 2021, a Áustria adotou novas alterações a fim de aplicar o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia acima mencionado.

A **Hungria** também liberalizou recentemente as regras relativas às restrições para as quais a Comissão recomendou uma avaliação da proporcionalidade. No que respeita às sociedades profissionais, enquanto anteriormente 75 % das ações deviam ser detidas por agentes de patentes, a Hungria reduziu este requisito para «mais de 50 %». No que respeita às parcerias

³⁹ O indicador mostra o nível global da restritividade da regulamentação numa escala de zero (menos restritivo) a seis (mais restritivo). Os resultados de 2017 foram recalculados a fim de refletirem os ajustamentos metodológicos e as novas informações recebidas dos Estados-Membros.

⁴⁰ Acórdão do TJUE de 29 de julho de 2019, processo C-209/18, Comissão contra Áustria.

profissionais, a Hungria reduziu a exigência de que a participação acionista fosse detida a 100 % por agentes de patentes à obrigação de apenas uma das pessoas singulares (que possam ser membros) ser um agente de patentes e presidente da parceria. Em ambos os casos, os agentes de patentes devem ainda deter dois terços dos votos. A Hungria alterou as regras que regem a capacidade de prestação de serviços multidisciplinares, atenuando a proibição de prestação de outros serviços.

A **Polónia** alterou as regras em matéria de tarifas na sequência de processos por infração iniciados pela Comissão e aboliu as tarifas mínimas.

Por último, na sequência de medidas coercivas da Comissão, a **Alemanha** transpôs a Diretiva 2013/55/UE, a fim de assegurar a conformidade com a legislação da UE no que respeita ao reconhecimento da profissão de agente de patentes.

Vários países decidiram introduzir novas regras, como a **Grécia** e a **Letónia** que estabeleceram a profissão de agente de patentes. Na **Letónia**, a profissão não era anteriormente regulamentada. Na **Grécia**, a apresentação de patentes e marcas antes da reforma era reservada aos advogados, que também tinham o direito exclusivo de prestar aconselhamento jurídico, incluindo em questões relacionadas com a legislação em matéria de patentes e marcas. Por conseguinte, as atividades reservadas são agora partilhadas entre os advogados e a recém-criada profissão de agente de patentes.

Na **Bélgica**, uma nova lei introduziu requisitos adicionais como a proteção do título profissional, a inscrição obrigatória em órgão profissional e respetiva obrigação de cotização, o seguro obrigatório e obrigações de desenvolvimento profissional contínuo. Embora partes desta nova lei tenham entrado em vigor em 2 de dezembro de 2020, as disposições que regem os requisitos adicionais ainda não estão em vigor, uma vez que exigem a adoção de um decreto real.

A **Estónia** também aditou novos requisitos, com exigências mais rigorosas em matéria de educação e uma nova obrigação de inscrição na câmara profissional acompanhada de obrigações de desenvolvimento profissional contínuo e proteção do título profissional para os membros da câmara. A exigência de uma experiência profissional longa de quatro anos permaneceu inalterada.

Apesar de a **Lituânia** ter reapreciado os requisitos de qualificação para administradores de patentes (*patentinis patiketinis*) e reduzido a exigência de experiência profissional anterior, introduziu simultaneamente a proteção do título profissional, a inscrição obrigatória num órgão profissional, a obrigação de desenvolvimento profissional contínuo e o seguro obrigatório de indemnização profissional.

O âmbito das atividades reservadas difere entre os Estados-Membros, com alguns a manterem um âmbito bastante alargado, por exemplo, a **Áustria**, a **Estónia** e a **Hungria**. As atividades reservadas incluem o aconselhamento e a representação perante o serviço de patentes ou outras autoridades administrativas, bem como a redação de documentos jurídicos e a representação de clientes perante os tribunais em questões de propriedade intelectual (mesmo que esses serviços possam ser prestados por advogados e notários na **Áustria**). Na **Estónia**, os agentes de patentes também são competentes para autenticar traduções e cópias de documentos relativos à propriedade industrial para apresentação às autoridades (serviços partilhados com notários e tradutores ajuramentados).

Em **Chipre**, cuja legislação não prevê uma profissão autónoma de agente de patentes, esses serviços são reservados exclusivamente aos advogados.

A maior parte dos Estados-Membros exige experiência profissional, variando a sua duração entre dois anos (**Bulgária**) e seis anos e meio (**Áustria**). Alguns Estados-Membros (**Alemanha, Bélgica, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Polónia**) exigem estágio profissional sob a supervisão de um agente de patentes. A duração total da formação exigida varia entre três anos em **Portugal** (onde não é exigido qualquer estágio ou experiência profissional anterior) e sete anos na **Alemanha** (onde, adicionalmente, é exigido um estágio de três anos). Os vários anos de formação e experiência profissional devem ser avaliados à luz do facto de os serviços prestados poderem ser igualmente realizados, por exemplo, por advogados, que não necessitam de se especializar em direito de propriedade intelectual.

Vários Estados-Membros estabeleceram requisitos aplicáveis à participação acionista. **Chipre** exige que 100 % dos sócios de uma sociedade de advogados sejam advogados e, por conseguinte, tal também afeta os serviços de agente de patentes. A **Alemanha** e a **Polónia** exigem que, pelo menos, 50 % das ações sejam detidas por profissionais.

A **Hungria** mantém (embora tenha revisto ligeiramente) a proibição do exercício da profissão de agente de patentes a par de outras profissões, enquanto a **Estónia** e a **Alemanha** restringem o exercício conjunto apenas às profissões jurídicas ou de contabilidade.

A **Eslováquia** continua a exigir que os titulares de diplomas de outros Estados-Membros se submetam a um processo de reconhecimento académico em vez do reconhecimento das suas qualificações profissionais, antes de poderem exercer esta profissão no país. A legislação eslovaca prevê o reconhecimento académico para o acesso a profissões não regulamentadas por titulares de diploma estrangeiros.

Recomendações

A **Eslováquia** 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 aplicável.

A **Alemanha** deve reapreciar a necessidade de dispor de vários níveis de requisitos de qualificação, por exemplo, a exigência de vários anos de experiência ou formação profissional para além dos requisitos básicos de formação, e procurar facultar formas alternativas de obtenção da qualificação.

A **Áustria**, a **Estónia** e a **Letónia** devem reapreciar a pertinência da experiência profissional prévia como requisito para o acesso à profissão de agente oficial da propriedade industrial (agente de patentes/marcas).

A **Áustria**, a **Estónia** e a **Hungria** devem avaliar o âmbito das atividades reservadas à profissão de agente oficial da propriedade industrial.

Chipre deve avaliar a proporcionalidade das medidas que reservam exclusivamente aos advogados o exercício das atividades relacionadas com a propriedade industrial.

A **Alemanha**, a **Estónia** e a **Hungria** devem avaliar a proporcionalidade das restrições impostas ao exercício conjunto da profissão de agente oficial da propriedade industrial e de outras profissões.

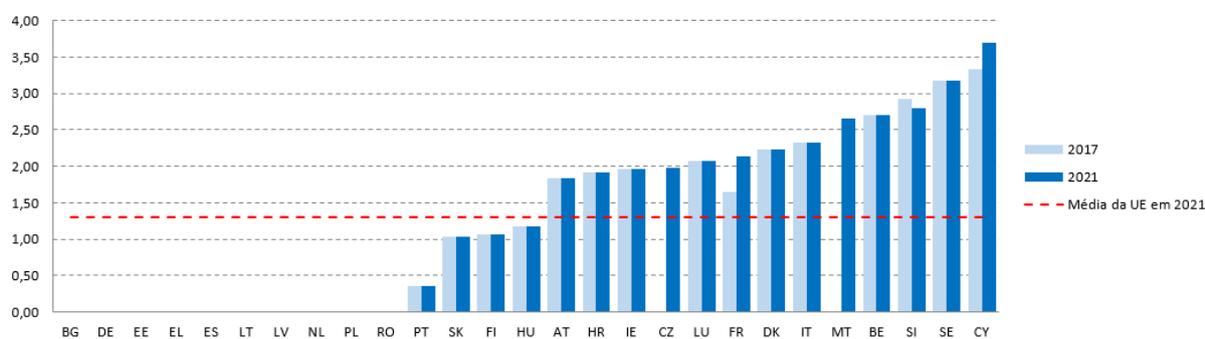
A **Alemanha** e a **Polónia** devem avaliar a proporcionalidade dos requisitos aplicáveis à participação acionista.

II.6. Agentes imobiliários

Com a possível exceção dos países nórdicos⁴¹, a natureza e a complexidade das atividades normalmente desempenhadas por agentes imobiliários nos países da UE são muito semelhantes. Incidem na mediação imobiliária entre compradores e vendedores, incluindo o aconselhamento (jurídico) sobre determinados aspetos da transação. Apesar destas semelhanças, os países da UE adotaram abordagens muito diferentes relativamente a regulamentar a profissão de agente imobiliário, e de que modo o fazer.

Em 2017, apenas 14 Estados-Membros consideraram necessário regulamentar o acesso à profissão⁴². Os países que «não regulamentam» utilizam outros meios para proteger os interesses do consumidor, tais como a legislação geral sobre a proteção do consumidor e o direito civil e penal. Além disso, os sistemas de autorregulação e certificação voluntária servem como alternativa à regulamentação em alguns países (**Alemanha, Estónia, Lituânia, Países Baixos e Polónia**).

Gráfico 7. Indicador do caráter restritivo: agentes imobiliários⁴³



Fonte: Comissão Europeia, 2021.

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 indicador de caráter restritivo atualizado. Em comparação com 2017, o indicador foi ligeiramente revisto a fim de melhor captar o âmbito das atividades reservadas aos agentes imobiliários e o caráter restritivo de outros tipos de requisitos.

A grande variação no nível de restritividade entre os Estados-Membros levou a Comissão Europeia a questionar a justificação e a proporcionalidade de algumas das abordagens mais restritivas. Em 2017, a Comissão formulou várias recomendações aplicáveis à profissão de agente imobiliário, que incidiram, em especial, nas atividades exclusivamente reservadas a agentes imobiliários, na duração dos requisitos de qualificação obrigatórios, na falta de vias alternativas de acesso à profissão, nas restrições em matéria de participação acionista e de direitos de voto, nas regras de incompatibilidade, na regulamentação regional e na necessidade de reconhecimento académico de diplomas.

Infelizmente, o seguimento dado a estas recomendações foi muito limitado e a maioria dos Estados-Membros não fez qualquer esforço real para reavaliar a proporcionalidade dos requisitos. Pelo contrário, alguns Estados-Membros optaram por tornar a regulamentação mais rigorosa.

⁴¹ Nesses países, normalmente, não existe a intervenção obrigatória de um notário ou advogado no processo de transmissão de propriedade, e os agentes imobiliários podem trabalhar em todo este processo, incluindo na fase da transferência da escritura e do pagamento.

⁴² Em Espanha, os serviços dos agentes imobiliários são também, até certo ponto, regulamentados a nível regional.

⁴³ O indicador mostra o nível global da restritividade da regulamentação numa escala de zero (menos restritivo) a seis (mais restritivo). Os resultados de 2017 foram recalculados a fim de refletirem os ajustamentos metodológicos e as novas informações recebidas dos Estados-Membros.

Dois Estados-Membros, **Malta** e **Chéquia**, começaram recentemente a regulamentar o acesso à profissão. Até agora, estas profissões recentemente regulamentadas não foram notificadas na base de dados das profissões regulamentadas e os Estados-Membros em causa não comunicaram os resultados de qualquer avaliação prévia da proporcionalidade com base no quadro estabelecido na Diretiva Teste de Proporcionalidade. A decisão de introduzir uma nova regulamentação será ainda mais surpreendente em **Malta**, que, de acordo com o painel de avaliação do mercado de consumo de 2016, tinha o mercado imobiliário com melhor desempenho em toda a UE⁴⁴.

Em 2018, a **França** introduziu na legislação a proteção do título de agente imobiliário.

Enquanto a **Alemanha** abandonou os planos para regulamentar os agentes imobiliários, a **Roménia** parece ter a intenção de regulamentar o acesso à profissão.

No que respeita às qualificações, a maioria dos países continua a exigir formação com uma duração de dois a três anos, que pode ter de ser complementada por um estágio profissional e/ou experiência de trabalho e/ou um exame. Este rigor contrasta com os requisitos de qualificação relativamente baixos de países como a **Finlândia**, a **Hungria**, a **Itália** e **Malta**. Com exceção da **Croácia**, da **Finlândia**, da **Hungria**, da **Itália** e da **Suécia**, a maioria dos países dispõe de vias alternativas para obter as qualificações exigidas.

Em março de 2020, **Chipre** adotou uma circular que interpreta o direito nacional como exigindo que qualquer pessoa singular associada a uma agência imobiliária seja um agente imobiliário registado, o que parece acrescentar um requisito de participação acionista de 100 %. Em **Malta**, o novo regulamento limita a uma sociedade civil a forma jurídica sob a qual os agentes imobiliários podem exercer a sua profissão. Tal significa que os agentes imobiliários não podem constituir uma sociedade com pessoas que não sejam profissionais ou com qualquer outro profissional que não esteja licenciado como agente imobiliário. A **Bélgica** exige ainda que 60 % das ações e dos direitos de voto em sociedades imobiliárias profissionais sejam detidos por profissionais qualificados.

Em **Espanha**, certas regiões, como a Catalunha, continuam a regulamentar a profissão através da reserva de atividades e da proteção do título profissional.

Uma vez que a **Eslováquia** mantém a profissão de agente imobiliário não regulamentada, os profissionais de outros Estados-Membros da UE que procuram trabalhar como agentes imobiliários no país continuam obrigados a seguir um processo de reconhecimento académico dos seus diplomas.

Entretanto, a **Eslovénia** eliminou o requisito de cidadania.

Recomendações

Chéquia, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Irlanda e Suécia devem considerar a possibilidade de permitir a outros profissionais o acesso às atividades atualmente reservadas exclusivamente aos agentes imobiliários.

Áustria, Bélgica, Chéquia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, França, Irlanda 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.

⁴⁴ Painel de avaliação dos mercados de consumo 2016, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf.

Croácia, Finlândia, Hungria, Itália e Suécia devem considerar a criação 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.

Chipre e Malta devem reavaliar a justificação e a proporcionalidade da exigência de que 100 % das ações sejam detidas por agentes imobiliários.

A **Itália** deve avaliar a necessidade e a proporcionalidade da proibição de atividades incompatíveis.

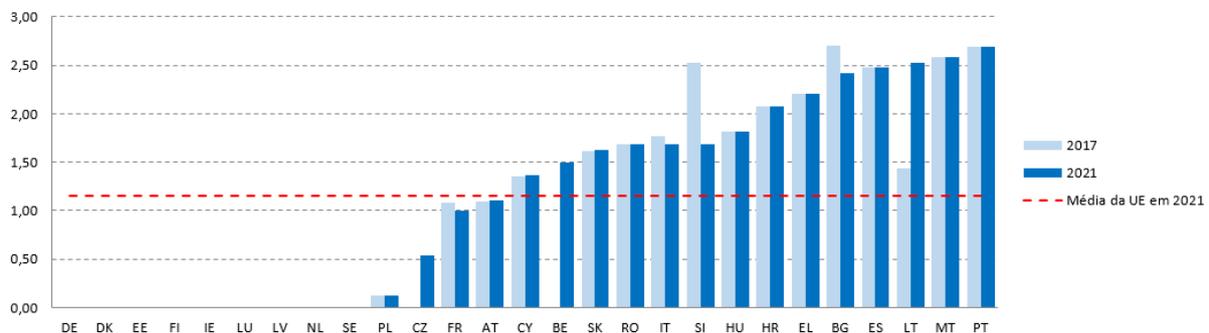
A **Espanha** deve reapreciar as regulamentações regionais em vigor, pois estas podem gerar confusão no que respeita ao acesso à profissão e ao seu exercício e criar entraves à mobilidade.

A **Eslováquia** deve suprimir o requisito que obriga os titulares de qualificações obtidas nouro Estado-Membro da UE a seguir um processo de reconhecimento académico dos seus diplomas.

II.7. Guias turísticos

A profissão de guia turístico continua a estar regulamentada em dois terços dos Estados-Membros, com uma clara incidência geográfica no sul e no leste da Europa.

Gráfico 8. Indicador do caráter restritivo: guias turísticos⁴⁵



Fonte: Comissão Europeia, 2021.

O gráfico 8 apresenta as posições relativas dos Estados-Membros no que respeita ao caráter restritivo do acesso à profissão de guia turístico e ao seu exercício, de acordo com o indicador de caráter restritivo atualizado. Em comparação com 2017, o indicador foi ligeiramente revisto a fim de melhor captar o âmbito das atividades reservadas guias turísticos e o caráter restritivo de outros tipos de requisitos.

A **Bélgica** e a **Bulgária** não indicaram esta profissão na base de dados das profissões regulamentadas, mas é claro que ambos os Estados-Membros regulamentam a profissão, pelo menos, desde 2016.

As recomendações de 2017 incidiram na justificação e na proporcionalidade da regulamentação da profissão e na reapreciação e avaliação do âmbito das atividades reservadas. Os Estados-Membros com diferentes regulamentações regionais foram convidados a examinar de perto a fragmentação das regras e o âmbito geográfico das

⁴⁵ O indicador mostra o nível global da restritividade da regulamentação numa escala de zero (menos restritivo) a seis (mais restritivo). Os resultados de 2017 foram recalculados a fim de refletirem os ajustamentos metodológicos e as novas informações recebidas dos Estados-Membros.

autorizações de guias turísticos. Por último, a Comissão convidou os Estados-Membros a reapreciar as listas que reservam o direito de trabalhar num número significativo de pontos turísticos aos titulares de licenças específicas.

A Comissão recomendou a todos os Estados-Membros que regulamentam a profissão que avaliassem se tal regulamentação era de todo necessária ou se regras menos restritivas poderiam alcançar o objetivo de proteger o património cultural, histórico, arqueológico e artístico e a sua devida valorização. Estas considerações, apresentadas pelos Estados-Membros para justificar a regulamentação, foram reconhecidas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia como razões imperiosas de interesse público que podem justificar uma restrição. No entanto, a proporcionalidade de tais regras deve ser avaliada minuciosamente. Por conseguinte, os Estados-Membros só devem impor regras e obrigações no que respeita ao acesso à profissão de guia turístico e ao seu exercício se tal for claramente necessário para evitar danos à riqueza cultural de um Estado-Membro.

Nenhum dos Estados-Membros que regulamentam a profissão informou a Comissão sobre uma revisão e a Comissão regista que apenas foram adotadas reformas muito limitadas.

Na **Eslovénia**, embora a profissão permaneça regulamentada com um grande número de atividades reservadas, os requisitos de acesso foram facilitados pela abolição das pré-condições para realizar o exame estatal.

Em 2018, a **Lituânia** alterou a regulamentação da profissão de guia turístico, mas, apesar das recomendações, os requisitos que regem o acesso à profissão tornaram-se mais rigorosos, em especial, no que diz respeito ao âmbito das atividades reservadas. No entanto, a Lituânia flexibilizou vários requisitos, por exemplo, abolindo a parte teórica do exame estatal.

No final de 2017, a **Croácia** adotou uma nova lei sobre os serviços de turismo. Contudo, as alterações não respondem a qualquer uma das preocupações suscitadas pela Comissão relativamente aos guias turísticos e parecem mesmo ter agravado a situação. A nova lei, no entanto, removeu o requisito de provar a «capacidade empresarial».

A **Grécia** não fez qualquer reforma, mas, desde 2017, as escolas de guias turísticos do Ministério do Turismo voltaram a funcionar, oferecendo um programa de dois anos para a obtenção do diploma. A inscrição nessas escolas está sujeita a condições e restrições. A **França** também introduziu uma flexibilização ligeira das restrições e uma via de acesso adicional à profissão, disponibilizando uma terceira via para a obtenção das qualificações profissionais exigidas.

Por último, a Comissão tem conhecimento de que, em 2021, a **Chéquia** adotou uma reforma da profissão de guia turístico, que resultou na regulamentação da profissão através da proteção do título profissional. A profissão de guia turístico só pode ser exercida com um cartão profissional apostado de forma visível (grau I ou grau II), emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, mediante requerimento. Para obter um cartão profissional de grau II, é necessária uma qualificação profissional.

Na **Áustria**, na **Bulgária**, na **Eslovénia** e em **Malta**, são inúmeras as atividades reservadas aos titulares de qualificações profissionais específicas, que abrangem a atividade de guia para mostrar e explicar a situação social e política no contexto nacional e internacional, a atividade de guia em eventos desportivos e sociais e a atividade de guia para o acompanhamento de turistas entre o aeroporto e o respetivo hotel. Estas restrições limitam seriamente o acesso a estas atividades e devem ser limitadas ao estritamente necessário para proteger um interesse público geral.

Em 2019, a **Bulgária** reviu a regulamentação da profissão, mas o âmbito das atividades reservadas permaneceu inalterado. Na **Eslovénia**, as alterações introduzidas na lei não afetaram as regras relativas ao âmbito das restrições. **Áustria** e **Malta** não adotaram alterações.

Na **Croácia**, em **Espanha** e na **Itália**, a profissão é regulamentada a nível regional, pelo que os profissionais podem ter de obter diferentes qualificações e autorizações no mesmo Estado-Membro se pretenderem prestar serviços em mais do que uma região. Estas diferenças tornam o acesso à profissão e o seu exercício mais complexos⁴⁶ e podem suscitar questões de conformidade com o direito da UE, em especial com o artigo 10.º, n.º 4, da Diretiva Serviços (Diretiva 2006/123/CE) e o artigo 7.º, n.º 2-A, da Diretiva Qualificações Profissionais (2005/36/CE).

Na sequência de um processo por infração iniciado pela Comissão, a **Croácia** anunciou que iria substituir os 21 exames profissionais específicos de condado por um exame centralizado. A **Espanha** e a **Itália** não informaram a Comissão de quaisquer reformas ou clarificações do sistema atual nas diferentes regulamentações em vigor.

Em 2016, a **Bélgica** introduziu a proteção do título profissional para diferentes tipos de guias turísticos na região da Valónia. Embora a validade destes títulos se limite a esta região, não está previsto nenhum regime específico de reconhecimento mútuo para os guias turísticos das outras duas regiões, uma vez que Bruxelas e a região flamenga não consideram necessário regulamentar a profissão.

Na **Eslovénia**, os municípios podem ainda estabelecer condições de acesso à profissão numa determinada zona turística e prever a proteção do título profissional para os profissionais que preencham essas condições. Como as atividades reservadas aos guias turísticos são definidas a nível municipal, essas reservas podem ser muito diferentes em todo o país.

A **Croácia** e a **França** mantêm listas de sítios onde o trabalho de guia é reservado a titulares de qualificações específicas. Esta situação pode conduzir a uma fragmentação do mercado e onerar significativamente os prestadores de serviços de outros Estados-Membros que acompanhem turistas em diferentes partes de um país e não limitem a sua prestação de serviços a um sítio específico. Essas listas, em especial se incluírem um número significativo de sítios, criam restrições injustificadas, se as razões que justificam a inclusão de um determinado sítio não tiverem sido devidamente avaliadas.

Embora a **França** só permita que guias turísticos qualificados trabalhem num determinado número de monumentos históricos, a legislação da **Croácia** contém uma longa lista de localidades e sítios protegidos (que incluem a maioria dos pontos turísticos de interesse da Croácia) para os quais os guias turísticos são obrigados a realizar um ou mais exames específicos. Tal significa que um guia turístico que pretenda trabalhar em sítios protegidos em toda a Croácia deverá obter aprovação em 21 exames específicos de diferentes condados, na sua maioria organizados separadamente por condado e com a exigência ao candidato do pagamento de uma taxa por cada exame. **Malta** utiliza uma lista semelhante de sítios protegidos.

Na sequência de processos por infração iniciados pela Comissão, a **Croácia** anunciou que iria reduzir significativamente o número de sítios que fazem parte da lista de sítios protegidos, que abrange, atualmente, a maioria dos principais pontos turísticos de interesse.

⁴⁶ Consultar igualmente 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.

Em 2017, na sequência de uma decisão proferida por um tribunal administrativo, a **Itália** aboliu a sua lista de sítios reservados de 2015, que continha um número significativo de sítios reservados a titulares de licenças específicas.

Recomendações

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

A **Áustria**, a **Bulgária**, a **Eslovénia** e **Malta** 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**, a **Eslovénia** e a **Itália** devem clarificar o quadro regulamentar que rege a profissão de guia turístico, dadas as regulamentações regionais divergentes que, aparentemente, dificultam o acesso ao mercado e afetam tanto os prestadores de serviços nacionais como, em alguns casos, os que prestam serviços temporários.

A **Croácia** e **Malta** devem rever a lista de sítios reservados aos titulares de qualificações específicas e considerar a proporcionalidade de cada restrição.

A **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 os prestadores de serviços estabelecidos como para os prestadores de serviços temporários, ii) assegurar a validade das autorizações em todo o país.

III. Ações de acompanhamento

A panorâmica acima apresentada mostra que, apesar das orientações específicas formuladas pela Comissão nas recomendações de 2017, os Estados-Membros não realizaram muitos progressos na reavaliação e eliminação da regulamentação profissional injustificada ou desproporcionada. A presente comunicação visa apoiar e reforçar os esforços nacionais de adequação da regulamentação e complementa outras iniciativas da UE, como a Nova Estratégia Industrial de 2020 atualizada, identificando domínios específicos com níveis comparativamente elevados de regulamentação e apontando possibilidades concretas para aumentar a competitividade do mercado único de serviços.

A Comissão tenciona dar seguimento a estas recomendações, acompanhando de perto as ações dos Estados-Membros neste domínio e mantendo um diálogo permanente com as partes interessadas, em especial através dos seus grupos de peritos. Os progressos realizados ou a ausência de reformas serão também um tema recorrente do diálogo com os Estados-Membros no âmbito do Semestre Europeu e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Sempre que as regras nacionais violem claramente o direito da UE, a Comissão entrará em contacto com os Estados-Membros em causa e, se necessário, dará início a medidas coercivas. A Comissão pretende continuar a atualizar as recomendações para a reforma da regulamentação quando for necessário e adequado. Também será explorada a possibilidade de desenvolver indicadores adicionais e alargar o âmbito a outras profissões economicamente importantes.

As recomendações e o seu seguimento são complementares das ações anunciadas na Nova Estratégia Industrial de 2020 atualizada⁴⁷. Estas ações poderão incidir em domínios económicos semelhantes e facilitar a permeabilidade do mercado único, nomeadamente explorando novas abordagens, a desenvolver em diálogo com os Estados-Membros e as partes

⁴⁷ COM(2021) 350.

interessadas, em especial uma avaliação dos méritos das normas harmonizadas nos serviços, sempre que estas possam constituir um valor acrescentado⁴⁸.

⁴⁸Tais iniciativas poderão dizer respeito a setores de serviços para além dos abrangidos pela presente comunicação, em função dos resultados da avaliação exploratória a realizar.