

Impacto económico da regulamentação no domínio das profissões liberais em diversos Estados-Membros

Regulamentação dos serviços profissionais

**Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus
et al.**

Resumo

Estudo realizado para a Comissão Europeia, DG Concorrência*

Janeiro de 2003

*O conteúdo do estudo não reflecte a opinião ou a posição da
Comissão Europeia ou dos seus serviços.

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Resumo

O presente estudo contém uma comparação da legislação, da regulamentação e dos códigos de conduta que regem o exercício de uma série de prestações de serviços nos Estados-Membros da União Europeia. As profissões abrangidas pelo estudo são os serviços jurídicos (advogados e notários), os serviços de contabilidade (contabilistas, auditores e conselheiros fiscais), os serviços técnicos (arquitectos e consultores de engenharia) e também os serviços de farmácia (farmácias de oficina).

Embora exista um corpo de teoria no que se refere à regulamentação, nomeadamente à auto-regulamentação das profissões liberais, a maior parte dos estudos comparativos empíricos foi realizada no contexto de comparações entre os diversos estados dos Estados Unidos. É conveniente estabelecer uma distinção entre as teorias que dão resposta à pergunta: "Porquê uma regulamentação dos serviços profissionais?" e as que dão resposta à pergunta: "Por que razão existe frequentemente um nível demasiado elevado de regulamentação?". Esta distinção justifica-se porque existe, em todos os Estados-Membros, uma base regulamentar específica para os quatro sectores dos serviços profissionais, mas o âmbito de aplicação e a intensidade desta regulamentação variam consideravelmente em função dos Estados-Membros.

Foi esta situação que nos levou a colocar algumas questões fundamentais no âmbito do presente estudo, nomeadamente, se existem diferenças entre as regulamentações nacionais, qual a sua importância, em que domínio se verificam e, em especial, quais os efeitos económicos dos diferentes níveis de regulamentação nos Estados-Membros. A abordagem adoptada é comparativa e baseia-se no maior volume possível de dados sobre as profissões liberais que existem nos Estados-Membros e que foram disponibilizados para o presente estudo. Não se dispunha, até agora, de conhecimentos de base adequados das regulamentações ou das suas consequências. Por esse motivo, foram enviados questionários aos organismos profissionais de cada um dos domínios cobertos, em todos os Estados-Membros, bem como às organizações que representam estas profissões a nível europeu e a certos serviços governamentais relevantes. Através das questões colocadas foram solicitadas informações relativas ao acesso ao mercado e à regulamentação do comportamento no mercado, às recentes alterações na regulamentação e também aos dados económicos fundamentais do mercado de cada profissão. Além disso, os 17 estudos de casos que figuram na segunda parte do relatório apresentam uma análise pormenorizada das características da regulamentação e da situação económica de determinadas profissões nalguns Estados-Membros.

Uma análise comparativa só é possível a partir de dados comparáveis: no que se refere à regulamentação, elaborámos os nossos próprios índices de regulamentação especiais; no que se refere às consequências para o mercado obtivemos a maior parte dos dados junto do Eurostat e, nos casos em que eram compatíveis, junto dos serviços de estatísticas dos Estados-Membros. Os dados limitam-se normalmente aos volumes de negócios e ao emprego (para as profissões liberais e em geral). Teria também sido útil dispor de dados económicos como os preços, os custos e os rendimentos, mas é extremamente difícil obter dados relativos a estas variáveis, mesmo no que se refere a um único país, uma vez que não estão disponíveis sob a forma de séries cronológicas (ou, na maior parte dos casos, não se encontram mesmo disponíveis) e também devido às diferentes políticas de não divulgação de informações. Contudo, o estudo demonstrou a existência de tendências a partir dos dados disponíveis.

O estudo dos regimes regulamentares profissionais nos Estados-Membros permite estabelecer uma distinção entre duas grandes categorias de regulamentações: as relativas ao acesso ao mercado e as relativas ao comportamento no mercado. Na primeira categoria, encontram-se normalmente as obrigações relativas às qualificações (certificados oficiais de qualificação, ou seja, diplomas universitários, duração do exercício da profissão e/ou exames profissionais), a inscrição num organismo profissional, as regras relativas aos domínios reservados (ou seja, o direito exclusivo concedido a uma, ou por vezes a várias profissões, de oferecer bens ou serviços específicos no mercado) e, nalguns casos, uma análise das necessidades económicas. Da segunda categoria faz parte a regulamentação dos preços e dos honorários (preços fixos, preços mínimos e/ou máximos, etc.), a regulamentação sobre a publicidade e o marketing, a regulamentação relativa ao local de exercício da profissão e a diversificação (restrições geográficas no que se refere à oferta de serviços, restrições ao estabelecimento de sucursais), restrições à cooperação interprofissional ou limitação de certas formas de actividade (por exemplo, possibilidade de constituição em sociedade de capitais e quais as condições prévias).

Para simplificar a situação muito complexa que constituem as diferentes formas de regulamentação das várias profissões nos diversos países, elaborámos dois índices de regulamentação, um relativo ao acesso ao mercado, o outro relativo ao comportamento no mercado, para cada profissão/grupo profissional e para cada Estado-Membro. Estes índices foram seguidamente agrupados a fim de constituírem um índice global relativo à regulamentação para cada profissão/grupo profissional. O quadro infra indica os dados relativos aos índices globais sobre a regulamentação, para todas as profissões/grupos profissionais, nos casos em que tal índice foi calculado (o que não aconteceu, por exemplo, para os notários).

Quanto mais elevado é o nível de regulamentação, mais elevado será o número (numa escala de 0 a 12). Todos os índices de regulamentação com um valor igual ou superior a 5 são indicados em fundo negro, os índices entre 2,5 e 4,9 em fundo cinzento e os inferiores a 2,5 em fundo branco.

Os países com um elevado nível de regulamentação para todas as profissões são a Áustria, a Itália, o Luxemburgo e, com algumas excepções no domínio dos serviços técnicos, a Alemanha e a França (e talvez também a Grécia). A Bélgica, a Espanha (e talvez também Portugal) parecem situar-se numa categoria média, enquanto o Reino Unido, a Suécia (à excepção dos farmacêuticos), os Países Baixos, a Irlanda, a Finlândia e a Dinamarca (também à excepção dos farmacêuticos) dispõem de regulamentações bastante liberais (pelo menos quando comparadas com outras regulamentações da União Europeia).

Lista completa dos índices de regulamentação IHS para as diversas profissões

	Contabilistas	Juristas	Arquitectos	Engenheiros	Farmacêuticos
Áustria	6,2	7,3	5,1	5	7,3
Bélgica	6,3	4,6	3,9	1,2	5,4
Dinamarca	2,8	3,0	0	0	5,9
Finlândia	3,5	0,3	1,4	1,3	7,0
França	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Alemanha	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Grécia	5,1	9,5	n.d.	n.d.	8,9
Irlanda	3,0	4,5	0	0	2,7
Itália	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Luxemburgo	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Países Baixos	4,5	3,9	0	1,5	3,0
Portugal	n.d.	5,7	2,8	n.d.	8
Espanha	3,4	6,5	4,0	3,2	7,5
Suécia	3,3	2,4	0	0	12
Reino Unido	3,0	4,0	0	0	4,1

Se se considerarem as diferentes profissões, é na categoria dos *farmacêuticos* que se encontram as regulamentações mais extensas e mais restritivas. Apenas se encontram índices de regulamentação relativamente fracos na Irlanda, Países Baixos e Reino Unido. Quanto aos *arquitectos* e mais especificamente aos *engenheiros*, a situação encontra-se de certa forma bi-polarizada: no que se refere ao acesso à profissão, certos países dispõem de sistemas de autorização do exercício da profissão muito restritivos (nomeadamente a Áustria, a Alemanha, a Itália e o Luxemburgo), enquanto noutros o regime normal é o de uma autorização de exercício sem a fixação de tarefas exclusivamente reservadas à profissão ou com disposições muito limitadas nesta matéria (é o caso, por exemplo, da Suécia, do Reino Unido, dos Países Baixos, da Finlândia e da Dinamarca). Na maior parte dos países, os regulamentos relativos à conduta profissional são muito menos restritivos para os arquitectos e os engenheiros do que para outras categorias profissionais, mesmo nos casos em que o acesso à profissão está muito regulamentado. No que se refere aos *serviços jurídicos* (advogados), verifica-se a existência de todos os níveis possíveis de regulamentação em matéria de acesso à profissão. É o que se passa igualmente com a regulamentação relativa à conduta profissional. Por esse motivo, os índices relativos à regulamentação global são também muito diferentes: variam entre valores muito baixos (Suécia e Finlândia) e valores muito elevados (Grécia, Áustria, França, Espanha, Alemanha e outros). No que diz respeito aos *serviços de contabilidade*, o acesso à profissão é, em todos os países, regulado por um regime de autorização, mas o âmbito dos direitos exclusivos relativos à oferta de serviços varia consideravelmente. O mesmo acontece, embora a um menor nível, no que se refere às obrigações em matéria de qualificações. Verifica-se, com variações no nível de regulamentação da conduta profissional, a existência de uma elevada intensidade de regulamentação, por exemplo, na Bélgica, na Áustria, na Alemanha, na Itália, em França, na Grécia e no Luxemburgo. Nos outros países, a regulamentação situa-se a um nível médio. É interessante realçar que, aparentemente, um elevado nível de regulamentação nas profissões contabilísticas é muitas vezes acompanhado da existência de estruturas semelhantes nas profissões jurídicas (advogados).

Para além de uma apresentação geral dos sistemas regulamentares das profissões liberais em todos os Estados-Membros da União Europeia, o estudo apresenta igualmente análises aprofundadas de casos para cada profissão. Incidem sobre um conjunto de países com níveis de regulamentação elevados e fracos. O subgrupo de Estados-Membros inclui: para os serviços jurídicos (advogados, notários), Dinamarca, Reino Unido/Inglaterra e País de Gales, Itália, Alemanha e França; para os serviços de contabilidade (contabilistas, auditores e consultores fiscais), Itália, Países Baixos, Alemanha e França; para os serviços técnicos (arquitectos e engenheiros-consultores), Áustria, Finlândia, França e Espanha; para os serviços de farmácia (farmacêuticos de farmácias de oficina), Irlanda, Portugal, Suécia e Alemanha.

Os estudos de casos têm por finalidade não só analisar a funcionalidade dos diferentes tipos de regimes regulamentares, mas também pôr em evidência e comentar as tendências verificadas na reforma das regulamentações. Um facto surge claramente neste contexto, ou seja, o nível de estabilidade dos regimes. Não detectámos nenhuma alteração radical (passagem de um regime baseado na autorização para um regime baseado na certificação ou o inverso) e é raro que as tarefas exclusivas reservadas a uma ou a várias profissões sejam abertas a outros prestadores de serviços. Todavia, verificam-se frequentes alterações no quadro regulamentar no que se refere à regulamentação da conduta profissional. Em quase todos os casos, estas alterações vão no sentido de uma liberalização (por exemplo, no que se refere à regulamentação dos preços, à publicidade, à forma das sociedades e à cooperação interprofissional). Esta liberalização é *raramente* acompanhada de uma regulamentação mais estrita no domínio do acesso à profissão. Exceptuando determinadas formas tradicionais, de certo modo "defensivas" de regulamentação (sobre o acesso à profissão e sobre a conduta) nalguns países (mas não em todos), regista-se uma tendência para se optar por formas mais activas de protecção dos consumidores e de controlo de qualidade, cujos efeitos anticoncorrenciais são menores. Nos últimos anos, diversos Estados-Membros tornaram por exemplo obrigatório, para diversas profissões, um seguro de "responsabilidade profissional" (ou este tipo de cobertura foi alargado nos casos em que já existia). Poderá igualmente citar-se a introdução de formação contínua obrigatória, de instrumentos destinados à especialização ou, em determinados casos, de certificação voluntária específica e/ou sistemas de referência.

O relatório fornece igualmente uma análise comparativa dos serviços profissionais. São avaliados quadros que apresentam a repartição dos rácios fundamentais (por país e por profissão), como a densidade profissional (por milhão de habitantes), o volume de negócios do sector per capita da população e por pessoa activa no sector em causa (ajustado pelos preços e pelo nível do PIB) a fim de determinar níveis de resultados relativos elevados, médios e fracos. Os níveis de resultados são comparados com o nível de regulamentação para cada país e em cada sector profissional, tal como determinado pelos índices de regulamentação. O estabelecimento de referências e as análises dos serviços profissionais de juristas, contabilistas, técnicos e farmacêuticos permitiram detectar tendências gerais que a seguir se resumem:

- Um volume de honorários relativamente elevado em função do número de profissionais em exercício, nos países com um elevado nível de regulamentação (conduta e acesso à profissão). Poderá pressupor-se, embora indirectamente na falta de dados específicos relativos aos lucros, a existência de uma ligação entre o volume de negócios per capita e os lucros excedentários (comparativamente com os resultados que seriam obtidos se a concorrência não estivesse tão restringida). Parece pouco provável que tal se deva a diferenças a nível da tecnologia ou a outros factores susceptíveis de gerar ganhos de produtividade.
- Volumes de honorários mais reduzidos - apenas *proporcionalmente* com o número dos profissionais em exercício - nos países onde se regista um fraco nível de

regulamentação (conduta e acesso). Esta situação verifica-se igualmente em profissões e em países em que o volume global de actividades é, com efeito, mais elevado. Desta forma, pode partir-se do princípio de que um baixo nível de regulamentação não constitui um obstáculo, mas antes um incentivo, para a criação de riqueza.

- Uma tendência para uma maior racionalização nas profissões e países com um baixo nível de regulamentação, o que permite a criação de unidades económicas de maiores dimensões. Nas profissões analisadas, este efeito não surge associado a um nível de actividades (volume per capita) mais elevado que o normal, nem a uma grande concentração do mercado, excepto no que se refere aos serviços de contabilidade.
- Uma correlação negativa entre o nível de regulamentação e a produtividade no caso dos serviços jurídicos, técnicos de contabilidade. Uma vez que no cálculo do volume de actividade as diferenças nos níveis de preços e nos níveis globais de produção da economia não são tomadas em consideração, e uma vez que as diferenças tecnológicas entre países e os níveis mais baixos de emprego não parecem constituir, neste caso, a principal causa de uma produtividade mais elevada, esta correlação pode igualmente indicar que a produção potencial é insuficiente nos países e profissões fortemente regulamentados.

Deverá realçar-se que os efeitos acima descritos não são, necessariamente, consequência automática da regulamentação. Todavia, a existência de certos tipos de regulamentação restritiva anticoncorrencial pode sem dúvida vir reforçar a opinião segundo a qual tais estruturas regulamentares podem ser utilizadas e, em muitos casos são-no efectivamente, pelas diferentes profissões para obter resultados económicos que lhes são favoráveis, mas que são contrários às necessidades e aos interesses do conjunto dos consumidores.

Estes resultados empíricos parecem corresponder aos efeitos previstos pelas teorias da regulamentação baseadas nos "interesses privados", principalmente no que se refere aos aspectos qualificados pelos economistas como de "maximização dos lucros". Embora seja necessário proceder a uma análise económica circunstanciada para avaliar o impacto destes efeitos e estabelecer estatísticas com significado, (para a qual não estão simplesmente disponíveis, neste momento, os dados necessários), podemos não obstante considerá-los como mais do que meras hipóteses de trabalho.

Não temos possibilidades, a partir dos dados de que dispomos, de avaliar em pormenor o impacto das diferenças entre os diversos regimes regulamentares na qualidade dos serviços fornecidos aos consumidores, mas não se detectaram indícios de falhas nos mercados dos Estados-Membros que demonstrámos estarem menos regulamentados. Nada nos permite pôr em causa a grande qualidade e o valor essencial dos actuais serviços profissionais, *independentemente* da existência de um nível de regulamentação elevado ou reduzido.

Todavia, partindo do princípio de que a qualidade dos serviços objecto da nossa análise é relativamente homogénea e independentemente das recentes tendências para uma liberalização, os dados empíricos disponíveis apontam para que, num elevado número de Estados-Membros da União Europeia, nomeadamente naqueles que dispõem de uma regulamentação rigorosa dos serviços profissionais, se registam resultados que, devido a essa regulamentação, não são tão positivos como deveriam do ponto de vista da economia em geral (e dos consumidores em particular), e isto a diversos níveis, nos sectores dos serviços jurídicos, dos serviços de contabilidade, dos serviços técnicos e dos serviços de farmácia.

A conclusão geral decorrente do presente estudo consiste no facto de as estratégias destinadas a instaurar um nível reduzido de regulamentação que funcionam num

Estado-Membro poderão também funcionar noutros, sem reduzir a qualidade dos serviços profissionais e em benefício dos consumidores.