

Impacto económico de la reglamentación en el sector de las profesiones liberales en distintos Estados miembros

Reglamentación de los servicios profesionales

Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus y otros

Documento de síntesis

Estudio para la Comisión Europea, DG de Competencia*

Enero de 2003

*El contenido del estudio no refleja la opinión ni la posición de la Comisión Europea o de sus servicios.

Documento de síntesis

Este estudio presenta una comparación de la legislación, las reglamentaciones y los códigos de conducta que rigen la práctica de una gama de servicios profesionales en los Estados miembros de la Unión Europea. Las profesiones cubiertas por el estudio son los servicios jurídicos (abogados y notarios), los servicios de contabilidad (contables, auditores y asesores fiscales), los servicios técnicos (arquitectos e ingenieros asesores) así como los servicios de farmacia (farmacéuticos de oficina).

Si bien existe un corpus teórico referente a la reglamentación, en especial a la autorregulación de las profesiones liberales, la mayor parte de los estudios empíricos comparativos de los resultados consisten en comparaciones entre Estados de EE.UU.. Hemos distinguido entre las teorías que responden a la pregunta '¿por qué reglamentar los servicios profesionales (en modo alguno)?' y aquéllos que responden a la pregunta '¿por qué es frecuente que exista un grado demasiado elevado de reglamentación?' Esta distinción se debe a que existe una base reglamentaria específica para los cuatro ámbitos profesionales de los servicios en todos los Estados miembros, mientras que el alcance y la intensidad de las reglamentaciones varían considerablemente en toda la Unión.

Este hecho da lugar a los ejes básicos de la investigación abordados en el estudio, a saber, si la reglamentación difiere según los países, hasta qué punto y en qué áreas, y en especial la determinación de los efectos económicos de los diversos grados de reglamentación en los Estados miembros. El planteamiento utilizado en el estudio es comparativo, y se basa en toda la información sobre las profesiones liberales en los Estados miembros tal como existe y se ha podido utilizar en el estudio. Hasta la fecha no existía ninguna base adecuada de conocimientos sobre las reglamentaciones o las consecuencias de éstas, motivo por el cual se enviaron cuestionarios a los organismos profesionales de cada uno de los ámbitos cubiertos en todos los Estados miembros, así como a las organizaciones profesionales de ámbito europeo y a algunos departamentos gubernamentales pertinentes. Los cuestionarios recababan detalles sobre la reglamentación relativa a la introducción en el mercado (o ejercicio de la profesión) y la conducta profesional, los cambios recientes en la reglamentación, y los datos económicos básicos del mercado para cada profesión. Además, la segunda parte del informe recoge 17 casos concretos con información pormenorizada sobre las características de la reglamentación y sobre las consecuencias económicas para ciertas profesiones concretas en determinados Estados miembros.

Un análisis comparativo requiere datos comparables: en lo que respecta a la reglamentación esto se logró desarrollando unos índices especiales de reglamentación; en lo que respecta a las consecuencias para el mercado, la principal fuente de datos fue EUROSTAT y, cuando eran compatibles, las Oficinas Estadísticas de los Estados miembros. Los datos se limitan por lo general a los volúmenes de actividad empresarial y de empleo (tanto de profesionales como en

general). Otros datos económicos pertinentes habrían sido los correspondientes a precios, costes y beneficios. La obtención de tales datos sobre estas variables siquiera sea para un solo país está llena de dificultades, entre ellas su inexistencia como serie cronológica (o, en la mayoría de los casos, en cualquier forma), y las políticas de no divulgación. Sin embargo, el estudio ha podido demostrar la existencia de tendencias a partir de los datos al nivel disponible.

El estudio de los sistemas reglamentarios profesionales en los Estados miembros distingue entre dos amplios grupos de reglamentaciones: las relativas a la introducción en el mercado, o ejercicio de la profesión, y las referentes a la "práctica o la conducta profesional". Las reglamentaciones típicas sobre introducción en el mercado constan de requisitos de cualificación (certificados formales de las cualificaciones – es decir, títulos universitarios, duración de la práctica y/o exámenes profesionales), inscripción o cualidad de miembro de un organismo profesional, normas sobre ámbitos de actividad reservados (es decir, los derechos exclusivos de una o a veces varias profesiones a ofertar determinados servicios o bienes en el mercado), y en algunos casos comprenden el análisis de las necesidades económicas. Las reglamentaciones típicas sobre conducta profesional contemplan la reglamentación de precios y honorarios (precios fijos, precios mínimos y/o máximos etc.), la reglamentación de la publicidad y la mercadotecnia, la reglamentación sobre ubicación y diversificación (restricciones geográficas de la oferta de servicios, restricciones al establecimiento de sucursales), restricciones de la cooperación interprofesional o, por ejemplo, restricciones a las formas de actividad empresarial (por ejemplo si se permite la constitución de sociedades y con qué condiciones previas).

Con objeto de simplificar el cuadro bastante complejo de las distintas formas de reglamentación de las diferentes profesiones en diferentes países, se ha calculado un índice de reglamentación del ejercicio de la profesión y otro de la conducta profesional para cada profesión/grupo profesional y para cada Estado miembro. Posteriormente los índices respectivos para el ejercicio de la profesión y para la conducta profesional se combinaron hasta obtener un índice global de reglamentación para cada profesión/grupo profesional. El cuadro que figura a continuación muestra las cifras de los índices globales de reglamentación, de todas las profesiones/ámbitos profesionales para los cuales se ha efectuado dicho cálculo (N.B. excluidos los notarios).

Cuanto mayor es el grado de reglamentación (intensidad), mayor es la cifra respectiva (en una escala de 0 a 12). Todos los índices de reglamentación con un valor de 5 o más se muestran sobre fondo negro, los índices entre 2,5 y 4,9 sobre fondo gris, y los inferiores a 2,5 sobre fondo blanco.

Los países con un alto grado de intensidad de reglamentación para todas las profesiones son Austria, Italia, Luxemburgo y, con algunas excepciones en el ámbito de los servicios técnicos, Alemania y Francia (y quizás Grecia). Bélgica, España (y quizás Portugal) parecen estar en la categoría media, mientras que Reino Unido, Suecia (a excepción de los farmacéuticos), Países Bajos, Irlanda, Finlandia y Dinamarca (también en este caso a excepción de los farmacéuticos)

presentan regímenes reguladores bastante liberales (por lo menos desde un punto de vista comparativo en la UE).

Índices totales de reglamentación IHS para diversas profesiones

	Contables	Jurídicas	Arquitectura	Ingenierías	Farmacéuticas
Austria	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
Finlandia	3,5	0,3	1,4	1,3	7,0
Francia	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Alemania	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Grecia	5,1	9,5	n.d.	n.d.	8,9
Irlanda	3,0	4,5	0	0	2,7
Italia	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Luxemburgo	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Países Bajos	4,5	3,9	0	1,5	3,0
Portugal	n.d.	5,7	2,8	n.d.	8
España	3,4	6,5	4,0	3,2	7,5
Suecia	3,3	2,4	0	0	12
Reino Unido	3,0	4,0	0	0	4,1

Por lo que se refiere a los diversos ámbitos profesionales, la reglamentación más amplia/restrictiva puede encontrarse en cuanto a farmacias/farmacéuticos. Solamente Irlanda, Países Bajos y Reino Unido registran índices de reglamentación comparativamente bajos. En la arquitectura y especialmente en los servicios de ingeniería la situación es bastante bipolar: por lo que se refiere al ejercicio de la profesión, algunos países cuentan con modelos de autorización bastante restrictivos (especialmente Austria, Alemania, Italia, Luxemburgo), en otros el modelo estándar consiste en la certificación sin que existan actividades exclusivas reservadas a las profesiones o solamente con actividades muy limitadas (por ejemplo Suecia, Reino Unido, Países Bajos, Finlandia, Dinamarca). Las reglamentaciones de conducta para arquitectos e ingenieros – comparadas con las de otros grupos profesionales – son bastante menos restrictivas en la mayoría de los países. Esto se aplica incluso cuando existen elevados niveles de reglamentación del ejercicio de la profesión. En los servicios jurídicos (abogados) se observan todos los grados de reglamentación del ejercicio de la profesión. Otro tanto cabe decir de la reglamentación de la conducta profesional. Esto lleva a un alto nivel de diversificación de los índices globales de reglamentación: desde muy bajo (Suecia, Finlandia) a muy alto (Grecia, Austria, Francia, España, Alemania y otros). Por lo que respecta a los servicios contables, en todos los países el ejercicio de la profesión requiere algún modelo de cierto tipo de autorización, pero el alcance de los derechos exclusivos a ofrecer servicios varía considerablemente. Esto también se aplica – aunque en menor grado – a los requisitos de cualificación. Junto con las variaciones en el grado de reglamentación de la conducta esto lleva a una intensidad bastante alta de reglamentación por ejemplo en Bélgica, Austria, Alemania, Italia, Francia, Grecia y

Luxemburgo. En los demás países la reglamentación se sitúa en el nivel medio. Es interesante señalar que el alto grado de reglamentación en las profesiones contables está acompañado muy a menudo por unas estructuras similares en el campo de las profesiones jurídicas (abogados).

Además de una descripción general de los sistemas reglamentarios de las profesiones liberales en todos los Estados miembros de la Unión Europea, el estudio también presenta casos concretos pormenorizados de cada profesión que incluyen una mezcla de países con niveles de reglamentación bajos y altos. Este subconjunto de Estados miembros incluye: para los servicios jurídicos (abogados, notarios): Dinamarca, Reino Unido/Inglaterra y País de Gales, Italia, Alemania y Francia; para los servicios de contabilidad (contables, auditores y asesores fiscales): Italia, Países Bajos, Alemania y Francia; para los servicios técnicos (arquitectos e ingenieros asesores): Austria, Finlandia, Francia y España; y para los servicios de farmacia (farmacéuticos de oficina): Irlanda, Portugal, Suecia y Alemania.

Los casos concretos no sólo pretenden analizar la funcionalidad de los diversos tipos de regímenes reglamentarios sino también descubrir y formular observaciones sobre las tendencias de la reforma reguladora. A este respecto es evidente que existe un alto grado de "estabilidad del sistema". En este sentido no se ha encontrado ningún cambio completo de sistema (de un modelo de licencia a un modelo de certificación o viceversa) y son escasas las ocasiones en que las actividades reservadas en exclusiva a una o varias profesiones pasan a abrirse a otros prestatarios de servicios. Sin embargo, pueden observarse cambios frecuentes del marco reglamentario en lo que a los códigos de conducta se refiere. En casi todos los casos estos cambios han consistido en una liberalización (por ejemplo en lo que se refiere a la reglamentación sobre precios, publicidad, tipo de empresa y cooperación interprofesional). Esta liberalización casi nunca va acompañada de la introducción de una reglamentación más estricta en cuanto al ejercicio de la profesión. Además de los tipos tradicionales de reglamentación, un tanto 'proteccionistas' (sobre ejercicio de la profesión y conducta profesional), en algunos países (pero no en todos) hay una tendencia a formas más dinámicas de protección del consumidor y gestión de la calidad, que implican unos efectos anticompetitivos de menor importancia. Por ejemplo, para varias profesiones en varios países en los últimos años se ha hecho obligatorio el seguro de indemnización profesional (o, si ya existía, se ha ampliado su obligatoriedad). Otros ejemplos son la introducción de la formación permanente obligatoria, la ayuda a la especialización, o en algunos casos, los sistemas de certificación voluntaria específica y/o de evaluación comparativa.

El informe también contiene un análisis comparativo de los servicios profesionales. Se analizan los cuadros de la distribución de coeficientes clave (por país y profesión), densidad profesional (por millón de habitantes), volumen de negocios del sector per cápita en la población y por persona activa en el sector (ajustada con los precios y con el nivel de PIB) para determinar los niveles altos, medios y bajos de rendimiento relativo. Los niveles de rendimiento en términos de resultados se comparan con el grado de reglamentación en cada país y ámbito profesional,

según lo determinado por los índices de reglamentación. La evaluación y análisis comparativos revelan algunas tendencias generales de los servicios profesionales jurídicos, contables, técnicos y de farmacia, que se pueden resumir del siguiente modo:

- En países con alto grado de reglamentación (ejercicio y conducta profesionales) se registran cifras relativamente elevadas de volumen de negocios por ingresos (honorarios) en comparación con el número de profesionales practicantes. Cabe conjeturar aunque indirectamente, a falta de datos específicos sobre beneficios que existe una conexión entre volumen de actividad empresarial por profesional y beneficio excesivo (en comparación con el resultado cuando la competencia está menos restringida). Parece poco probable que este efecto se deba a las distintas tecnologías o a otros factores que generen ventajas de productividad.
- Se registran cifras más bajas de volumen de negocios por ingresos (honorarios) - sólo en relación proporcional con el número de profesionales ejercientes - en los países con bajos niveles de reglamentación (ejercicio y conducta profesionales). Esta conclusión se aplica también a las profesiones y países en donde el nivel global de actividad empresarial es de hecho más alto. Es decir, cabe deducir que el bajo nivel de reglamentación no es un obstáculo, sino más bien un acicate, para la creación de riqueza.
- Se observa una tendencia a la expulsión del mercado en las profesiones y países con un nivel bajo de reglamentación, lo cual permite la formación de unidades empresariales más grandes. En las profesiones estudiadas este efecto no se asocia con un nivel de negocio mayor de lo habitual (volumen per cápita), y una elevada concentración de mercado, salvo en los servicios de contabilidad.
- Se registra una correlación negativa entre el grado de reglamentación y la productividad en el caso de los servicios legales, contables y técnicos. Dado que la medición del volumen no tiene en cuenta las diferencias en los niveles de precios y en los niveles generales de producción de las economías, y puesto que ni las diferencias tecnológicas entre países ni los menores niveles de empleo son al parecer la causa decisiva de una mayor productividad en este caso, la correlación también puede reflejar un déficit de la producción potencial entre los países y profesiones con un elevado nivel de reglamentación.

Debería tenerse en cuenta que unos efectos como los que se acaban de describir no son necesariamente un resultado automático de la reglamentación. Sin embargo la existencia de ciertos tipos de reglamentación restrictiva contraria a la competencia indudablemente da pie a opinar que estas estructuras reglamentarias pueden, y así ocurre en muchos casos, ser

utilizadas por las profesiones para obtener resultados económicos en su provecho, pero contrarios a las necesidades y a los intereses de los consumidores en su conjunto.

Estos resultados empíricos apuntan en la dirección de los efectos previstos por las teorías de la reglamentación llamadas del 'interés privado'. Especialmente en los aspectos que los economistas designan como 'búsqueda de rentas'. Considerando que sería necesario un análisis económico más detallado para medir la resistencia de estos efectos y para establecer el significado estadístico - en este momento simplemente no disponemos de los datos para tal análisis - por lo menos cabe considerar estos efectos como algo más que meras hipótesis de trabajo.

Los datos disponibles no nos permiten calcular detalladamente el impacto de las diferencias entre los regímenes reglamentarios sobre la calidad de los servicios prestados a los consumidores, pero no ha habido signos aparentes de colapso del mercado en aquellos Estados miembros que están menos regulados según nuestras cifras. Por lo tanto, no hay motivo para poner en entredicho la elevada calidad y los valores esenciales de los servicios profesionales existentes, independientemente de que los niveles de reglamentación sean altos o bajos.

No obstante, si se parte de una homogeneidad razonable de la calidad de los servicios estudiados y a pesar de la reciente tendencia a la liberalización, las pruebas empíricas disponibles apuntan en la dirección de unos resultados, fruto de la reglamentación, inferiores a lo óptimo desde el punto de vista de la economía en general (y en particular desde el punto de vista del consumidor) presentes en distintos grados en los ámbitos jurídico, contable, técnico y farmacéutico en muchos Estados miembros de la Unión Europea, especialmente en aquellos cuyos servicios profesionales cuentan con una reglamentación más restrictiva.

El estudio nos lleva a la conclusión general de que las estrategias de menor reglamentación que funcionan en un Estado miembro podrían funcionar en otro, sin que ello supusiera una disminución de la calidad de los servicios profesionales, y en beneficio final del consumidor.