



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## **Parecer**

**COM(2013)676**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU sobre a  
avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a  
determinadas profissões**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU sobre a avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a determinadas profissões [COM(2013)676].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Segurança Social e Trabalho, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 – A presente iniciativa diz respeito à COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU sobre a avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a determinadas profissões.

2 – É mencionado na iniciativa em análise que as economias europeias estão a sofrer as consequências da crise financeira e do seu impacto sobre as finanças públicas. Em todo o Mercado Único, os diferentes governos nacionais estão a ponderar a forma de estimular a criação de emprego e de restabelecer o crescimento económico.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

3 – É, igualmente, referido que a Comissão na Comunicação de junho de 2012<sup>1</sup> sobre a aplicação da Diretiva Serviços, sublinha a importância, neste contexto, de garantir que o quadro regulamentar aplicável aos serviços profissionais continua a ser consentâneo com os objetivos a que se propõe.

4 - A Diretiva Qualificações profissionais revista, sobre a qual o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão chegaram a acordo político em junho de 2013, aborda estas questões e apela a uma nova estratégia, solicitando a cada Estado-Membro que efetue, de modo ativo, uma análise e uma modernização das respetivas regulamentações em matéria de qualificações que regem o acesso às profissões ou títulos profissionais<sup>2</sup>.

5 - A presente comunicação, traça, assim, um plano de trabalho com vista à realização dessa revisão. Ao melhorar o acesso às profissões, em especial através de um ambiente regulamentar mais flexível e transparente nos Estados-Membros, facilita-se a mobilidade dos profissionais qualificados no mercado interno e a prestação transfronteiras de serviços profissionais. Produz-se também um impacto positivo sobre a situação do emprego, reforçando o crescimento económico, sobretudo tendo em conta que os serviços profissionais, por si só, representam cerca de 9% do PIB da União.

6 – É, ainda, referido que esta análise das profissões regulamentadas deve constituir uma prioridade, se se pretende reforçar o potencial de crescimento e consolidar a trajetória para a recuperação económica.

7 - Importa, ainda, mencionar que o Pacto para o Crescimento e o Emprego aprovado pelo Conselho Europeu em junho de 2012 apelava à implementação da Comunicação da Comissão, nomeadamente através de um exame inter pares rigoroso das restrições

---

<sup>1</sup> Comunicação relativa à aplicação da Diretiva Serviços, intitulada «Uma parceria para um novo crescimento no setor dos serviços 2012-2015» (ver: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/servicesdir/implementation/report/COM\\_2012\\_261\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/servicesdir/implementation/report/COM_2012_261_pt.pdf)).

<sup>2</sup> Artigo 59.º da Diretiva Qualificações Profissionais revista (consultar [http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679_EN.pdf))



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

nacionais e de uma ação rápida para remover os obstáculos injustificados. Na mesma linha, o Parlamento Europeu convidou a Comissão a identificar os domínios em que os Estados-Membros estão a bloquear esse acesso de modo desproporcionado<sup>3</sup>. A estratégia global para combater o desemprego dos jovens, acordada pelo Conselho Europeu em 28 de junho de 2013, sublinhava igualmente a necessidade de tomar medidas com vista a oferecer aos jovens perspetivas de emprego.

7 - A fim de garantir que todos os Estados-Membros avançam em direção a um mesmo objetivo, a presente iniciativa estabelece um quadro de ação que prevê que os Estados-Membros apresentem um primeiro conjunto de planos de ação nacionais até abril de 2015. Estes planos de ação devem basear-se numa análise aprofundada e casuística das barreiras que entravam o acesso às diferentes profissões, bem como dos possíveis mecanismos de regulamentação alternativos.

8 – Por último, importa referir de acordo com o texto da presente iniciativa que a transparência e a avaliação mútua das profissões regulamentadas deverão ter como resultado uma modernização dos enquadramentos nacionais que limitam o acesso a determinadas profissões. Esses resultados deverão constituir um incentivo à mobilidade dos profissionais dentro do Mercado Único, contribuir para a criação de novos postos de trabalho nos setores profissionais em causa, potenciar a competitividade desses setores e dos setores a eles ligados e abrir oportunidades de crescimento.

9 – É, ainda, mencionado que a Comissão conta com o pleno empenho dos Estados-Membros neste exercício, que deverão afetar-lhe os recursos suficientes para proceder à análise e avaliação mútua das regulamentações nacionais.

---

<sup>3</sup> Recomendação de 14 de Junho de 2012.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, na medida em que se trata de uma iniciativa não legislativa.
2. No que concerne às questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 16 de Abril de 2014

**O Deputado Autor do Parecer**

**(Bruno Coimbra)**

**O Presidente da Comissão**

**(Paulo Mota Pinto)**



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

## **Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho**

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a determinadas profissões

**COM(2013)676 final**

**Autor:** Deputada

Luísa Salgueiro



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

## ÍNDICE

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III - CONCLUSÕES**





## Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Segurança Social e Trabalho recebeu a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a determinadas profissões - COM(2013) 676 final.

Segundo a referida Metodologia não são, em princípio, escrutinadas as iniciativas não legislativas, exceto se a Comissão competente ou a própria Comissão de Assuntos Europeus decidam em sentido contrário.

A supra identificada iniciativa, atento o seu objeto, foi distribuída em reunião de 22 de outubro de 2013 da Comissão de Segurança Social e Trabalho para efeitos de análise e elaboração do competente parecer.

Esta Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu foi acompanhada do documento SWD(2013)402 final (Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o resultado da avaliação inter pares sobre os requisitos em termos de forma jurídica, participação acionista e tarifário, realizada em conformidade com a Diretiva Serviços).

### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

#### **1. Da base jurídica – Princípio da subsidiariedade**

O presente parecer debruça-se sobre uma Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a determinadas profissões. Tratando-se de uma iniciativa não



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

legislativa, não cabe à Comissão Segurança Social e Trabalho analisar a observância do princípio da subsidiariedade.

### 2. Considerações gerais

A presente Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu traça um plano com vista à realização da Diretiva Qualificações profissionais revista<sup>1</sup> que aborda o reconhecimento das qualificações profissionais apelando a uma nova estratégia, levada a cabo pelos Estados-Membros, de análise e modernização das respetivas regulamentações em matéria de qualificações que regem o acesso às profissões ou títulos profissionais.

A mobilidade dos profissionais qualificados no mercado interno e a prestação transfronteiras de serviços profissionais é facilitado com a criação de um ambiente regulamentar mais flexível transparente nos Estados-Membros.

Como estratégia para reforçar o potencial de crescimento e consolidar o caminho para a recuperação económica a Comissão define como prioridade a análise das profissões regulamentadas efetuada pelos Estados-Membros, urgindo a que os Estados-Membros iniciem, a nível interno, a análise dos requisitos em matérias de qualificações que são impostos para as profissões regulamentadas, assim como o âmbito das atividades reservadas, não aguardando, assim, pela entrada em vigor<sup>2</sup> da Diretiva das Qualificações profissionais revista. A presente Comunicação traça um quadro de ação que prevê que os Estados-Membros apresentem um primeiro conjunto de planos de ação nacionais até abril de 2015, de forma a garantir que todos os Estados-Membros atinjam a prossecução de um mesmo objetivo.

Acompanhando a presente Comunicação foi publicado um relatório que se debruça sobre os resultados da avaliação interpares sobre os requisitos em termos de forma jurídica, participação acionista e tarifário, realizada em conformidade com a Diretiva Serviços, de forma

---

<sup>1</sup>DIRETIVA 2013/55/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 20 de novembro de 2013 que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI»).

<sup>2</sup>De acordo com o artigo 4.º da DIRETIVA 2013/55/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 20 de novembro de 2013 que altera a Diretiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais “A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.”



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

a oferecer um quadro geral dos obstáculos que afetam o acesso às profissões regulamentadas e o seu exercício.

A Comunicação analisa os principais argumentos que justificam a presença de barreiras regulamentares à entrada no mercado, os benefícios que se esperam com a abertura do acesso às profissões que estão atualmente regulamentadas e os motivos pelos quais é importante analisar todos os obstáculos que dificultam o acesso a determinadas profissões.

Assim, a regulamentação do acesso às profissões pode trazer benefícios:

- Auxiliando o consumidor a avaliar a qualidade de um serviço;
- Apoiando o bom funcionamento da economia de um Estado-Membro;
- Abrindo o acesso às profissões proporcionando ao consumidor uma escolha mais alargada a melhores preços;
- Fomentando a competitividade nacional e o emprego.

A Comunicação da Comissão em apreço refere que esta oportunidade de estudo das profissões regulamentadas constitui uma boa oportunidade para cada Estado-Membro avaliar as vantagens da sua regulamentação nacional e refleti-las face aos custos económicos subjacentes.

O plano traçado pela Comissão visa, a montante, que os profissionais da União Europeia possam tirar partido do Mercado Único, podendo oferecer os seus serviços profissionais para além do espaço territorial do seu Estado-Membro ou encontrar um emprego noutro Estado-Membro sem ter o entrave das barreiras regulamentares relacionadas com o exercício das profissões.

Tal como é definido na Diretiva das Qualificações Profissionais revista a profissão regulamentada<sup>3</sup> inclui não apenas atividades profissionais como, também, títulos cujo acesso

---

<sup>3</sup> Segundo o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2005/36/CE - entende-se por “Profissão regulamentada: a actividade ou o conjunto de actividades profissionais em que o acesso, o exercício ou uma das modalidades de exercício se encontram directa ou indirectamente subordinados, nos termos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de determinadas qualificações profissionais; constitui, nomeadamente, uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aos detentores de uma determinada qualificação profissional. Quando não for aplicável a definição apresentada na primeira frase da presente definição, serão consideradas profissões regulamentadas as profissões a que se refere o n.º 2;”



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

está subordinado à posse de qualificações específicas de acordo com as regulamentações nacionais.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o resultado da avaliação inter pares sobre os requisitos em termos de forma jurídica, participação acionista e tarifário, realizada em conformidade com a Diretiva Serviços, SWD(2013) 402 final, que acompanha a presente Comunicação da Comissão assimilou as dificuldades ao exercício de certas atividades profissionais e os entraves com que se deparam os profissionais que pretendam estabelecer-se noutro Estado-Membro. A implementação da Diretiva Serviços levou a que os Estados-Membros modificassem as suas regulamentações nesta matéria mas este documento avaliativo realça que muitos dos Estados-Membros não realizaram uma análise rigorosa da proporcionalidade dos regulamentos em vigor.

A Comissão entende que a próxima avaliação mútua será um momento chave para cada Estado-Membro intentar uma avaliação rigorosa dos obstáculos que limitam o acesso a certas profissões, analisando as restrições à entrada e avaliar a necessidade e a proporcionalidade das mesmas, tendo em consideração o seu impacto económico e os benefícios que trazem para a sociedade.

Para apoiar a análise e trabalho expandido pelos Estados-Membros nesta matéria, a Comissão irá lançar no primeiro semestre de 2014 um estudo económico a fim de avaliar mais exaustivamente os benefícios da regulamentação das profissões, da sua não-regulamentação ou da opção por abordagens regulamentares diferentes.

A Comissão irá realizar a próxima avaliação mútua convidando os Estados-Membros a realizarem a sua análise das profissões regulamentadas, ponderando profissão a profissão para se avaliar as normas regulamentares que possam limitar o acesso às profissões.

Para a análise dos requisitos em matéria de acesso às profissões irão seguir-se os critérios previstos no artigo 59.º da Diretiva Qualificações Profissionais revista, nomeadamente:

*“- Compatibilidade com o princípio da não-discriminação em razão da nacionalidade ou local de residência: os Estados-Membros devem garantir que os profissionais podem ter acesso às profissões regulamentadas sem serem cidadãos nacionais ou sem terem de residir no seu território nacional.*

*- Justificação: a regulamentação deve justificar-se por uma razão imperiosa de interesse geral.*



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

*- Proporcionalidade: a proporcionalidade das medidas nacionais deve ser analisada com referência à sua adequação para assegurar os objetivos visados. As medidas não devem também exceder o necessário para atingir aqueles objetivos.“*

### **3. Recomendações específicas da Comissão**

A Comissão convida os Estados-Membros a:

- a) Efetuar um levantamento de todas as profissões regulamentadas;
- b) Realizar a análise da justificação para cada profissão regulamentada a nível nacional;
- c) Comparar os resultados numa avaliação mútua alargada entre todos os Estados-Membros;
- d) Apresentar em abril de 2015 as primeiras medidas com vista à revisão das restrições à entrada para o exercício de determinadas atividades profissionais.

A Comissão recomenda que a avaliação mútua seja feita em setores, de forma a ter em consideração o contexto económico – concorrência, preços, emprego, escassez e mão-de-obra e qualidade dos serviços.

O primeiro grupo deverá incluir todas as profissões regulamentadas nos sectores económicos em que a modernização legislativa e regulamentar é suscetível de contribuir para o crescimento e o emprego (serviços empresariais, indústria transformadora, transportes, construção comércio por grosso e a retalho).

O segundo grupo deverá incluir as restantes profissões regulamentadas (educação, espetáculos, serviços de saúde e sociais, serviços de rede com exceção dos transportes, administração pública, turismo e outros serviços/atividades).

Uma vez realizada a avaliação mútua para cada grupo, os Estados-Membros deverão apresentar planos de ação nacionais, devendo definir as medidas mais acertadas para cada profissão regulamentada.

## Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

Esta análise irá ser dividida em **três fases**:

- I) Primeira: levantamento das profissões em cada Estado-Membro (a partir de novembro de 2013) - os Estados-Membros devem verificar as informações já disponíveis na base de dados da Comissão para as profissões regulamentadas e fornecer todos os dados adicionais necessários, nomeadamente sobre a proteção dos títulos e sobre as atividades profissionais sujeitas a certificação obrigatória, de forma a possibilitar que em março de 2014 a Comissão publique um Mapa Europeu das Profissões Regulamentadas.
- II) Segunda (novembro de 2013 - abril de 2015): análise, avaliação e planos de ação nacionais para o primeiro grupo de setores - os Estados-Membros devem realizar uma análise pormenorizada das profissões incluídas no primeiro grupo. A Comissão irá organizar reuniões para permitir aos Estados-Membros partilharem os resultados das respetivas análises nacionais. Até abril de 2015 os Estados-Membros terão de elaborar relatórios iniciais sobre as profissões incluídas no primeiro grupo, indicando as medidas que adotaram ou tencionam adotar.
- III) Terceira (junho de 2014 - janeiro de 2016): análise, avaliação e planos de ação nacionais para o segundo grupo de setores - A Comissão apresentará conclusões pormenorizadas no seu Relatório Anual sobre a integração do Mercado Único, bem como um relatório de avaliação mais pormenorizado em novembro de 2015. Até janeiro de 2016 os Estados-Membros deverão apresentar um segundo relatório, indicando as medidas que adotaram ou tencionam adotar. As conclusões relativas a estes setores poderão igualmente ser tidas em conta para efeitos do Semestre Europeu de 2016. A Comissão proporá eventuais medidas de correção, em função dos planos de ação recebidos dos Estados-Membros em junho de 2015 e em janeiro de 2016, estando esta ação calendarizada para junho de 2015 e março de 2016.

### **PARTE III - CONCLUSÕES**

Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Segurança Social e Trabalho conclui no seguinte sentido:



### Comissão de Segurança Social e Trabalho

- A) A Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a avaliação das regulamentações nacionais em matéria de acesso a determinadas profissões COM(2013)676 final traça um plano com vista à realização da Diretiva Qualificações profissionais revista, que aborda o reconhecimento das qualificações profissionais apelando a uma nova estratégia, levada a cabo pelos Estados-Membros, de análise e modernização das respetivas regulamentações em matéria de qualificações que regem o acesso às profissões ou títulos profissionais, calendarizado no tempo, terminando este processo em março de 2016;
- B) Esta Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu foi acompanhada do documento SWD(2013)402 final, onde consta o resultado da avaliação interpares sobre os requisitos em termos de forma jurídica, participação acionista e tarifário, realizada em conformidade com a Diretiva Serviços;
- C) Uma vez que estamos perante uma Comunicação da Comissão, instrumento não legislativo, não cumpre analisar o cumprimento dos princípios de subsidiariedade e da proporcionalidade;
- D) A Comissão de Segurança Social e Trabalho dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa. Considera, todavia, que deverá acompanhar as medidas efetuadas pelo Governo relativas à modernização e adequação das regulamentações nacionais em matéria de qualificações que regem o acesso às profissões ou títulos profissionais.

Palácio de São Bento, 18 de fevereiro de 2014.

**A Deputada Relatora,**

**(Luísa Salgueiro)**

**O Presidente da Comissão,**

**(José Manuel Canavarro)**