



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, XXX
[...] (2016) XXX draft

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS - RELATÓRIO DE SÍNTESE

que acompanha o documento

Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

**relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova
regulamentação das profissões**

Índice

Introdução.....	3
Resultados da consulta pública em linha	3
Descrição dos inquiridos na consulta pública em linha	3
Análise das respostas	5
Resultados das consultas direccionadas.....	12
Como foram utilizados os resultados das consultas	13

Introdução

Esta sinopse documenta todas as atividades de consulta realizadas durante a preparação da proposta de introdução de um teste de proporcionalidade para regulamentação que afete prestadores de serviços profissionais regulamentados.

Além de 12 reuniões com representantes dos setores profissionais e dos Estados-Membros no âmbito do exercício de avaliação mútua, foram também organizados três eventos do Fórum do Mercado Único (SIMFO), uma conferência de alto nível e uma consulta pública em linha.

Os resultados destas consultas foram utilizados na preparação da proposta e da avaliação de impacto que a acompanha¹.

Resultados da consulta pública em linha

A consulta pública em linha relativa a esta iniciativa foi anunciada na página A Sua Voz na Europa, utilizou o EUSurvey como ferramenta de consulta e durou 12 semanas². Foram também regularmente publicados *tweets* relembrando às partes interessadas que respondessem. A consulta consistiu em três secções relacionadas com a regulamentação baseada no princípio da proporcionalidade: uma primeira secção ligada aos planos de ação nacionais dos Estados-Membros; uma segunda relativa à questão mais geral da análise da proporcionalidade na conceção regulamentar; e uma terceira exclusivamente para as partes identificadas como órgãos da administração pública, que apresentou questões de natureza prática sobre como essas partes abordam atualmente os problemas relacionados com a análise da proporcionalidade. A consulta esteve disponível em todas as línguas da UE. Algumas respostas foram recebidas por correio, apenas na forma de posição escrita. As respostas a consultas públicas são voluntárias e representam apenas os pontos de vista dos inquiridos. Consequentemente, não podem ser interpretadas como representativas, no sentido estatístico, para toda a UE.

Descrição dos inquiridos na consulta pública em linha

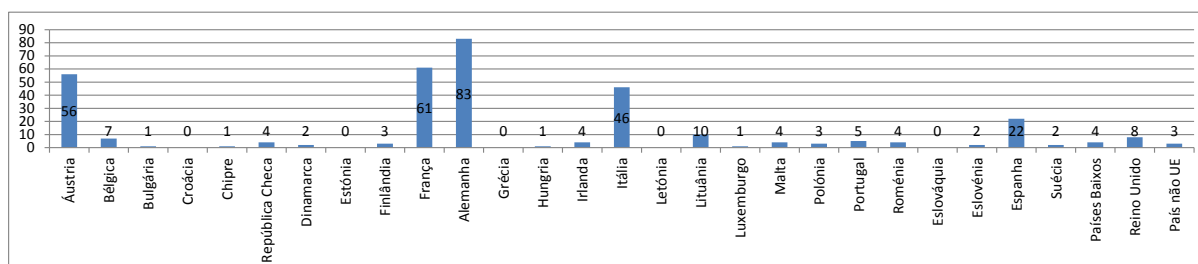
A consulta pública baseia-se em respostas voluntárias enviadas pelos inquiridos à Comissão por intermédio de um questionário em linha. Assim, os resultados devem ser entendidos como os pontos de vista daqueles que responderam e, de forma alguma, podem ser considerados como representativos para a UE (salvo indicação em contrário). A consulta, que decorreu entre 27 de maio e 22 de agosto de 2016, recebeu 420 respostas e 21 contribuições independentes. Visto que apenas é admissível uma contribuição por endereço de correio eletrónico / endereço de organização (exceto nos casos em que o inquirido respondeu sobre PAN de diferentes Estados-Membros), foram eliminadas 80 contribuições múltiplas. Das restantes 340, pelo menos 100 eram idênticas e representavam claramente uma resposta coordenada por parte dos inquiridos. Em tais circunstâncias, é admissível que a Comissão conte essas respostas como uma só. No entanto, por uma questão de transparência, essas contribuições foram mantidas e, sempre que seja útil, os resultados serão apresentados claramente, em relação ao total das 340 respostas e às 241 respostas

¹ LIGAÇÃO para a AI e Proposta

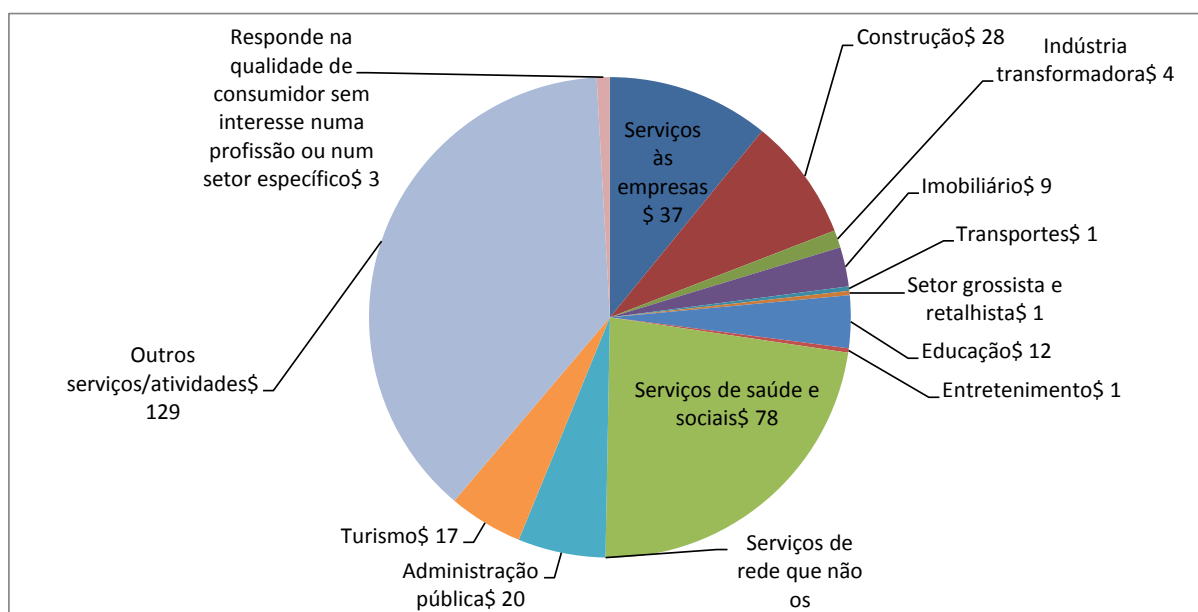
² http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8827

corrigidas³. Visto que a apresentação destas contribuições introduz uma potencial distorção, os resultados serão apresentados com total transparência.

Respostas por Estado-Membro



Respostas por setor



³ As respostas tiveram origem no setor do artesanato alemão e austríaco.

Categoria dos inquiridos

A que título os inquiridos responderam:	
Prestador de serviços profissionais ⁴	112
Utilizador de serviços profissionais	6
Autoridade pública ⁵	49
Outros ⁶	173

Análise das respostas

Proporcionalidade nos planos de ação nacionais (PAN)

Foi solicitado aos inquiridos que comentassem a utilização da análise da proporcionalidade pelos Estados-Membros durante a revisão das profissões regulamentadas para os seus planos de ação nacionais (PAN). Visto que os inquiridos tinham a possibilidade de responder sobre diversos PAN, foram comentados, no total, 471. A maior parte dos inquiridos, 288, respondeu apenas sobre um PAN, mas 36 responderam sobre quatro: 31 dessas respostas foram enviadas da Alemanha e estavam relacionadas com os PAN da Alemanha, Áustria, Luxemburgo e França. Em quase todos estes casos, as respostas foram idênticas, considerando a qualidade dos PAN elevada e não sentindo necessidade de nenhuma alteração regulamentar nem da introdução de controlos de proporcionalidade adicionais. Visto que a sua soma constituiu 144 respostas sobre os PAN (31 % do total) estas tiveram um impacto significativo sobre as respostas compiladas.

Em relação à satisfação geral com a abordagem assumida pelos Estados-Membros na análise da regulamentação dos seus PAN, as duas questões abaixo são particularmente pertinentes:

Questão 1: *Na sua opinião, este PAN baseia-se nas informações mais relevantes sobre o impacto da regulamentação no mercado e/ou nos profissionais (por exemplo, estudos empíricos, relatórios*

⁴ Dezanove das respostas organizadas acima mencionadas foram recebidas da categoria de prestador de serviços. Além disso, 19 dos inquiridos identificaram-se como empresas privadas (quatro «grandes», quatro «PME», nove «microempresas» e uma organização empresarial), 55 como trabalhadores independentes e 39 como associações profissionais.

⁵ Dos que responderam na qualidade de autoridades públicas, pelo menos quatro fizeram parte da resposta organizada e cerca de 28 podem ser considerados como organismos profissionais.

⁶ A categoria «outros» inclui pelo menos 81 das respostas organizadas acima mencionadas. Do total de 173 contribuições enquadradas nesta categoria, constam também quatro de institutos de investigação e 17 de sindicatos. Os restantes 152 foram recebidos de associações profissionais, encontrando-se a maior parte dos inquiridos na Áustria (48) e Alemanha (46), e os restantes na Bélgica (2), República Checa (2), Dinamarca (1), Espanha (4), Finlândia (1), França (20), Irlanda (2), Itália (12), Lituânia (2), Polónia (1), Reino Unido (6), Roménia (1), Suécia (1), em países do EEE (1) e em organizações internacionais (2).

elaborados por associações profissionais e organismos de defesa do consumidor, relatórios e/ou pareceres de outras autoridades nacionais, tais como as autoridades da concorrência)?

Resposta	% — total de respostas	% — respostas organizadas eliminadas
Sim	62 %	37 %
Em certa medida	16 %	26 %
Não exatamente	12 %	20 %
Não	9 %	15 %
Não sabe	1 %	2 %

Assim, observando as respostas globais, conclui-se que 37 % dos inquiridos consideram que há lugar para melhorias, em maior ou menor escala, na pertinência das informações utilizadas para avaliar os impactos regulamentares, ao passo que, quando se têm em conta os interesses organizados, conclui-se que 61 % consideram que é possível melhorar as informações reunidas para sustentar as decisões regulamentares.

Questão 2: A partir da leitura do PAN, considera que todos os impactos da regulamentação foram minuciosamente analisados?

Resposta	% — total de respostas	% — com as respostas organizadas eliminadas
Sim	53 %	35 %
Em certa medida	12 %	17 %
Não exatamente	15 %	21 %
Não	14 %	19 %
Não sabe	6 %	8 %

Na sequência da questão anterior, também esta indica que 41 % dos inquiridos pensam que os impactos das decisões regulamentares não foram totalmente analisados, sendo esse valor de pelo menos 57 % com a correção para ter em conta as respostas organizadas.

Abordagens atuais à proporcionalidade na regulamentação de serviços profissionais

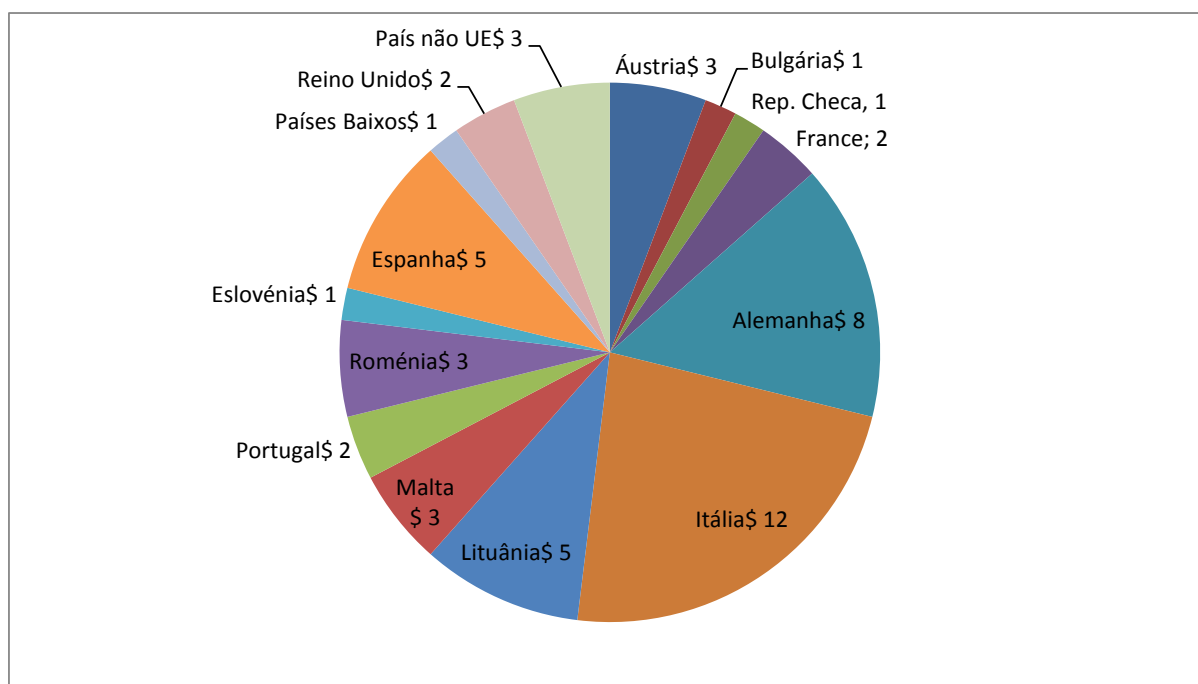
Relativamente aos requisitos de proporcionalidade já em vigor, entre os que têm conhecimento dessas exigências (61 %), apenas 38 % afirmaram que existe uma metodologia sistemática em vigor. Seguidamente, na resposta à questão «Na sua opinião, os critérios existentes para a avaliação da

*proporcionalidade são suficientemente claros?» e entre os que responderam «Sim, e a necessidade de esclarecer estes critérios é reduzida ou nula.» conclui-se que: 39 % dos inquiridos indicaram que a análise era realizada caso a caso; 5 % indicaram que não sabiam se existia alguma metodologia definida e; 8 % indicaram que não existe nenhuma metodologia em vigor. Globalmente, entre os que estão satisfeitos com a sua atual abordagem à proporcionalidade, pelo menos 65 % estão incluídos nas respostas organizadas recebidas de associações profissionais. Aos inquiridos que afirmaram ter conhecimento da existência de requisitos com base na proporcionalidade foi colocada a questão «Na sua opinião, quais as lacunas, caso existam, da situação atual no que diz respeito à avaliação da proporcionalidade?». As respostas mais frequentemente recebidas a esta questão foram: *as avaliações da proporcionalidade não são comparáveis entre os Estados-Membros* (27,5 %); *a qualidade das avaliações da proporcionalidade de que tenho conhecimento é inadequada* (27 %); e *os Estados-Membros não respeitam as suas obrigações de avaliação da proporcionalidade e não existe um mecanismo para corrigir este comportamento* (21 %).*

Respostas das autoridades públicas à utilização de avaliações da proporcionalidade

Uma secção independente da consulta foi concebida exclusivamente para as partes identificadas como autoridades públicas, de modo a compreender melhor as abordagens atuais à proporcionalidade por parte daqueles que aplicam ou concebem a regulamentação. Ao analisar os dados abaixo, há que mencionar a distinção que se deve realizar entre os 49 inquiridos classificados nesta categoria, 28 dos quais (quatro destes incluídos na resposta organizada) poderiam com mais precisão ser considerados como organizações representativas profissionais e 21 como órgãos da administração pública. Em geral, os representantes das profissões manifestaram-se contra a proposta, enquanto os inquiridos a nível das administrações nacionais apoiaram a mesma.

Respostas por Estado-Membro



Foram recebidas 49 respostas de autoridades públicas, 21 das quais regulamentam uma profissão (ou profissões) e dez examinam ou supervisionam a aplicação da regulamentação profissional. A partir das questões anteriores sobre a proporcionalidade em geral, concluiu-se que 30 destes inquiridos concordam que deve existir um conjunto de critérios comuns, 17 discordam e dois não têm opinião firmada. Além disso, a secção da consulta sobre a proporcionalidade em geral, aberta a todos os inquiridos, evidenciou que:

21 autoridades públicas não tinham conhecimento de critérios de proporcionalidade ao nível nacional e/ou da UE; 11 implementaram uma metodologia sistemática para o reexame/aplicação da regulamentação; 16 efetuam o reexame caso a caso; 8 operam sem qualquer metodologia; e 14 desconhecem se existe uma metodologia em vigor. Apesar disso, 18 consideram que não existe necessidade de clarificar melhor os critérios; oito consideram que os critérios devem ser clarificados e sete destes que os critérios devem ser comparáveis entre os Estados-Membros. Globalmente, 30 consideram que deve ser introduzida alguma forma de orientação comum, pensando 20 destes que ela deve ser obrigatória e cinco que não o deve ser. Quinze discordam da ideia de uma metodologia comum e quatro não têm uma perspectiva assumida.

Dos 15 que discordam da utilização de um teste obrigatório, seis indicaram que existia uma metodologia adotada a nível nacional; quatro indicaram que não existia nenhuma metodologia e três que a análise se realizava caso a caso; oito afirmaram que não tinham conhecimento de quaisquer requisitos de proporcionalidade europeus. Além disso, desses mesmos 15: oito haviam respondido anteriormente «SIM» à questão pública «Deve a utilização destas orientações ser obrigatória» e apenas três recusaram a opção de obrigatoriedade nas duas vezes em que a questão foi colocada. Assim, a situação e a perspetiva dos inquiridos sobre a questão parece ser algo confusa. No entanto, a partir destes dados, o que transparece é uma preocupante falta de clareza e/ou conhecimento dos critérios durante a análise das escolhas regulamentares.

Abordagens atuais à análise da proporcionalidade

Foi perguntado às autoridades públicas inquiridas **que procedimentos já adotaram** para reexaminar e avaliar a sua regulamentação profissional:

	1. A regulamentação com que lida contém uma cláusula de reexame?	2. No reexame ou alteração da regulamentação, tem conhecimento de critérios com base na proporcionalidade para apoiar as suas decisões?	3. Na sua opinião, as verificações da proporcionalidade contribuem/contribuiriam para garantir que a regulamentação é concebida de forma mais adequada para servir os objetivos de interesse público?	4. Tanto quanto é do seu conhecimento, nos últimos dez anos verificaram-se alterações à regulamentação desta ou destas profissões?
Sim	8	22	39	28
Não	28	15	10	14
Não sabe	13	12	-	7

Foi, então, perguntado **quais eram as suas práticas atuais quanto à consulta das partes interessadas:**

	Consulta um conjunto amplo de partes interessadas?
Consultamos sobretudo a profissão em causa	30
Consultamos um conjunto amplo de partes interessadas, nomeadamente consumidores e agentes da concorrência	9
Não fazemos consultas sistemáticas	3
Não aplicável	7

Assim, 61 % das consultas focam-se principalmente nos próprios profissionais e, numa minoria dos casos, não tem lugar nenhum tipo de consulta. No entanto, duas destas três partes interessadas são a favor de orientações adicionais da UE sobre a proporcionalidade (embora uma considere que devem ser voluntárias e a outra não tenha uma posição firmada⁷). Uma das partes que afirmaram não realizar consultas indicou também que a sua regulamentação foi alterada três vezes nos últimos dez anos para introduzir novos requisitos.

Finalmente, para entender o grau de evolução da regulamentação profissional, **foi colocada uma questão sobre a frequência com que a regulamentação profissional foi submetida a alterações nos dez anos anteriores** e quanto se estima que volte a sê-lo nos próximos três anos. Os dados abaixo não foram discriminados de acordo com as respostas provenientes de organismos profissionais e as provenientes de órgãos da administração pública:

Tanto quanto é do seu conhecimento, nos últimos dez anos verificaram-se alterações à regulamentação desta ou destas profissões?	
Sim	28
Não	14
Não sei	7

Foi então solicitado aos inquiridos que responderam «sim» à pergunta que indicassem o número de alterações ao longo desse período, tendo sido contabilizadas 147 alterações regulamentares conhecidas durante a década passada, em 28 autoridades que representam 13 Estados-Membros.

Perguntou-se, então, se **estavam previstas alterações regulamentares de qualquer tipo nos próximos três anos:**

Tem conhecimento de alguma intenção de alterar a regulamentação desta ou destas profissões nos próximos três anos?	
Sim	18
Não	12
Não saberá enquanto não forem tiradas ilações de um próximo reexame	8
Não sabe	11

⁷ O inquirido que indicou que as orientações devem ser voluntárias, quando questionado sobre as razões, respondeu: «Poderia promover maior confiança entre os membros da UE, ajudando a ultrapassar, por exemplo, a exigência de medidas compensatórias», pelo que se pode detetar uma contradição na sua resposta.

Natureza da proposta Abordagem obrigatória ou voluntária

Respostas globais para toda a consulta:

Devem as autoridades analisar o impacto da regulamentação?	%	Devem existir orientações comuns?	%	Deve a utilização destas orientações ser obrigatória?	%
Sim	93 %	Sim	51 %	Sim	74,2 %
Não	3 %	Não	41 %	Não	15,4 %
Não sei	4 %	Não sei	8 %	Não sei	10,2 %

É útil observar estas respostas com maior profundidade e desdobrá-las de acordo com o estatuto do inquirido, de modo a compreender como diferentes grupos de interessados responderam. Ao analisar os dados abaixo, deve ter-se em consideração que a questão «*Deve a utilização destas orientações ser obrigatória?*» foi colocada apenas aos inquiridos que tinham anteriormente concordado que deve ser introduzida alguma forma de orientação comum.

Prestadores de serviços

Devem as autoridades analisar o impacto da regulamentação?	%	Devem existir orientações comuns?	%	Deve a utilização destas orientações ser obrigatória?	%
Sim	94 %	Sim	67 %	Sim	85 %
Não	4 %	Não	26 %	Não	6 %
Não sei	2 %	Não sei	7 %	Não sei	9 %

Utilizadores de serviços

Devem as autoridades analisar o impacto da regulamentação?	%	Devem existir orientações comuns?	%	Deve a utilização destas orientações ser obrigatória?	%
Sim	50 %	Sim	83 %	Sim	100 %
Não	17 %	Não	17 %	Não	-
Não sei	33 %	Não sei	-	Não sei	-

Autoridades públicas

Devem as autoridades analisar o impacto da regulamentação?	%	Devem existir orientações comuns?	%	Deve a utilização destas orientações ser obrigatória?	%
Sim	96 %	Sim	61 %	Sim	80 %
Não	-	Não	31 %	Não	10 %
Não sei	4 %	Não sei	8 %	Não sei	10 %

Note-se que 21 autoridades públicas que responderam à questão anterior sobre os critérios não tinham conhecimento de quaisquer critérios nos seus Estados-Membros. São ainda de destacar as respostas posteriores deste grupo, que, em geral, identificou evidentes benefícios da introdução dos testes de proporcionalidade e do qual nove elementos apoiaram, posteriormente, um quadro obrigatório. Cinco elementos não apoiaram a ideia de orientações comuns e não identificaram nenhuns benefícios na sua introdução, dois responderam que «não sabem» qual a metodologia em vigor no seu Estado-Membro. De facto, apenas 60 % dos que responderam contra as orientações comuns indicaram igualmente que existia uma metodologia no seu Estado-Membro.

Outros⁸

Devem as autoridades analisar o impacto da regulamentação?	%	Devem existir orientações comuns?	%	Deve a utilização destas orientações ser obrigatória?	%
Sim	94 %	Sim	37 % (66 %)	Sim	72 %
Não	2 %	Não	54 % (19 %)	Não	23 %
Não sei	4 %	Não sei	9 % (15 %)	Não sei	5 %

O segmento final de respostas é o dos «outros» e, tal como nas restantes secções da consulta, os resultados podem ser considerados valores atípicos. Visto que este grupo é composto por múltiplas respostas organizadas, os resultados apresentados entre parênteses representam as percentagens que seriam obtidas se tivéssemos considerado estas respostas como uma só. 65 % das respostas recebidas de sindicatos foram «sim» à utilização de orientações comuns; 6 % «não»; e 29 % «não sabe». Dos que responderam «sim», 73 % escolheram a opção obrigatória.

Assim, o apoio à utilização de orientações comuns nas diferentes categorias é o seguinte: prestadores de serviços (67 %), utilizadores (83 %) e autoridades públicas (61 %), descendo para 37 % na categoria «outros», mas elevando-se novamente para 66 % após a correção da distorção⁹. Assim, e lembrando que a questão final relativa a uma abordagem obrigatória foi apresentada apenas aos que tinham anteriormente respondido «sim» à necessidade de orientações comuns (38 % do total de respostas antes da correção das respostas organizadas), os inquiridos que consideraram que a utilização pelas autoridades públicas devia ser obrigatória representam 39 % do total, **antes da correção**.

⁸173 contributos foram inseridos na categoria autodenominada «outros»: quatro de instituições de investigação, 17 de sindicatos e os restantes 152 predominantemente de associações profissionais, encontrando-se a maior parte dos inquiridos na Áustria (48) e na Alemanha (46). Os restantes são oriundos da Bélgica (2), República Checa (2), Dinamarca (1), Espanha (4), Finlândia (1), França (20), Irlanda (2), Itália (12), Lituânia (2), Polónia (1), Reino Unido (6), Roménia (1), Suécia (1), de países do EEE (1) e de organizações internacionais (2).

⁹ De todos os inquiridos, os incluídos na categoria «outros» apresentam resultados contrários à tendência, no sentido em que não só não apoiam a ideia de um teste obrigatório, como também não apoiam a utilização de orientações comuns a nenhum nível (54 %).

Resultados das consultas direcionadas

Seminários de avaliação mútua

No decurso da avaliação mútua, foram organizados 12 seminários em Bruxelas para discutir profissões representativas de setores-chave¹⁰. Os objetivos dessas discussões foram comparar diferentes abordagens regulamentares existentes em toda a UE; discutir a necessidade e o valor acrescentado de determinadas medidas; e partilhar exemplos de boas práticas. A Comissão presidiu a essas reuniões com representantes da administração dos Estados-Membros e das profissões a que esses seminários diziam respeito.

Fóruns do Mercado Único

As barreiras à prestação de serviços profissionais foram discutidas em três Fóruns do Mercado Único, realizados em Varsóvia, em 17 de outubro de 2014, em Berlim, em 14 de novembro de 2014, e em Riga, em 26 de março de 2016. Esses eventos permitiram aumentar o conhecimento sobre a fragmentação da regulamentação detetada por muitas partes interessadas e a diversidade de requisitos que restringem o acesso às profissões, os quais podem variar significativamente dentro da UE; as dificuldades daí resultantes para os jovens licenciados ou para os trabalhadores qualificados de outros Estados-Membros; e foram ainda debatidos estudos económicos sobre as reformas regulamentares levadas a cabo na Alemanha, nos Países Baixos, no Reino Unido, na Polónia e em França. A este respeito, foi realçado por alguns dos presentes que existe uma falta de dados robustos e sistemáticos para apoiar a tomada de decisões baseadas em provas na regulamentação das profissões.

Conferência de alto nível das partes interessadas

Realizada em Bruxelas em 18 de maio de 2016, esta conferência focou-se no trabalho que os países da UE levaram a cabo nos últimos dois anos para o reexame da sua regulamentação nacional e nas medidas que propõem para concretizar reformas regulamentares. A Comissária Elżbieta Bieńkowska fez o discurso inaugural. A conferência teve uma boa participação, contando com cerca de 300 participantes em representação de associações profissionais, câmaras de comércio, sindicatos e administrações nacionais. A transmissão ao vivo pela Internet teve um número elevado de espetadores (mais de 1 000)¹¹. Além das iniciativas anunciadas na estratégia para o mercado único, as partes interessadas discutiram a avaliação mútua das profissões regulamentadas, os resultados obtidos e os planos de ação nacionais para fazer face à regulamentação desatualizada ou desproporcionada. Além disso, o evento esclareceu os dados empíricos reunidos para apoiar estas ações e para ilustrar a importância e o impacto económico das profissões regulamentadas na Europa. Foram apresentados pela primeira vez novos estudos de casos e os resultados de um recente inquérito ao nível da UE sobre a regulamentação das profissões, os quais foram discutidos

¹⁰ Os setores e profissões foram os seguintes: serviços às empresas (arquitetos); construção (engenheiros civis, eletricitistas); serviços de saúde e sociais (técnicos de higiene dentária, fisioterapeutas, psicólogos); transportes (instrutores de condução); setor grossista e retalhista (técnicos de ótica); imobiliário (agentes imobiliários); serviços públicos e de educação (treinadores desportivos); outros serviços (guias turísticos/agentes de viagens, cabeleireiros/esteticistas).

¹¹ <https://myintracomm.ec.europa.eu/dg/grow/News/Pages/Reforming-regulation-of-professions.aspx>

na presença dos seus autores e de outros economistas especializados. Os participantes foram encorajados a participar no debate e a expressar as suas opiniões sobre as questões apresentadas, tendo a participação no *twitter* contribuído igualmente para o debate. Uma estação de televisão italiana cobriu o evento e conduziu entrevistas.

Como foram utilizados os resultados das consultas

Os pontos de vista das partes interessadas e as informações que apresentaram por intermédio das diversas consultas realizadas foram tidos em conta na preparação desta iniciativa. Além dos seus pontos de vista em relação à conveniência de um teste de proporcionalidade, foi também dada atenção às questões que, segundo as partes interessadas, decorrem da regulamentação dos serviços profissionais na UE e dos procedimentos que já estão em vigor ou da falta destes. A este respeito, é digna de nota a aparente incoerência, com respostas divergentes oriundas do mesmo Estado-Membro, sobre quais são as expectativas em concreto e, ao mesmo tempo, a falta de conhecimento das obrigações ao nível da UE relativas à proporcionalidade. Apesar de provirem apenas de uma pequena amostra de autoridades regulamentares, as respostas à consulta parecem indicar um elevado grau de alterações regulamentares nos serviços profissionais. Detetou-se um consenso global e transversal aos grupos de partes interessadas quanto à introdução de um teste obrigatório. As objeções existentes tiveram origem, em grande parte, nas associações profissionais e, em particular, nos setores do artesanato alemão e austríaco.