



Comissão Parlamentar de Saúde

---

**Parecer**

**Projeto de Lei nº 144/XIII (1ª)**

**Autor: Deputado Domingos Pereira**

---

*“Elimina a possibilidade de instrução e instauração de processos por parte da Autoridade Tributária para a cobrança de taxas moderadoras – altera o Decreto-Lei nº 113/2011, de 29 de novembro”*



Comissão Parlamentar de Saúde

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**PARTE II - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER**

**PARTE III - CONCLUSÕES**

## PARTE I - CONSIDERANDOS

### 1 - Introdução

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 24 de março de 2016, o Projeto de Lei n.º 144/XIII/1ª que *“Elimina a possibilidade de instrução e instauração de processos por parte da autoridade tributária para a cobrança de taxas moderadoras – altera o Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro”*.

Esta apresentação foi efetuada, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição da República Portuguesa (CRP) - n.º 1 do artigo 167.º e na alínea b) do artigo 156.º, bem como no artigo 118.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa em apreço respeita também os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, relativamente às iniciativas em geral.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, de 29 de março de 2016, a iniciativa foi admitida, tendo baixado na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa e, em conexão, à Comissão de Saúde, para emissão de parecer nos aspetos que, em função da matéria, respeitem à saúde.

### 2- Objeto e Motivação

De acordo com a iniciativa ora em análise, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, pretende a revogação do artigo 8º-A do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, artigo este que estabelece a prática de uma contraordenação pelo não pagamento de

Comissão Parlamentar de Saúde

taxas moderadoras devidas pela utilização de serviços de saúde, nos termos previstos naquele diploma.

Referem os autores da iniciativa, no preâmbulo da mesma, que *“as taxas moderadoras na saúde nunca serviram para modelar o comportamento dos utentes no acesso aos serviços, em concreto aos serviços hospitalares (...)”*, tendo assumido, isso sim, (...) *“contornos de cofinanciamento do Serviço Nacional de Saúde”*. Referem que os aumentos nas taxas moderadoras realizados em 2013 e 2014 agravaram a fatura das famílias e que, de acordo com dados divulgados pela OCDE, Portugal foi um dos países onde as famílias mais pagaram as despesas de saúde diretamente do seu bolso.

Como consequência desta medida, referem que muitas famílias abdicaram de consultas e tratamentos necessários e outras, incapazes de suportar os custos das taxas moderadoras, optaram por não as pagar.

Consideram que a legislação que prevê a cobrança coerciva de taxas moderadoras, utilizando a Autoridade Tributária como entidade que procede à efetivação desta mesma cobrança, como excessiva e desproporcional, pois o utente que não pagou a taxa moderadora, por não conseguir fazê-lo, passará a ter que pagar, além da taxa moderadora, uma coima avultada e os custos administrativos do processo e ainda ver-se envolvido num processo de execução fiscal que aumentará o valor a ser pago, gerará dívidas fiscais e, em última análise, desencadear penhoras.

Por isto, pretendem a revogação do artigo 8º-A do Decreto-Lei nº 113/2011, de 29 de novembro, introduzido pelo Decreto-Lei nº 128/2012, de 21 de junho.

### **3 - Do enquadramento constitucional, legal e antecedentes**

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa, *“todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover”*. A alínea a) do n.º 2 do mesmo artigo estatui, ainda, que o direito à proteção da saúde é realizado, nomeadamente, *“através de um serviço nacional de*



## Comissão Parlamentar de Saúde

*saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito”.*

Esta redação, introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, que procedeu à segunda revisão constitucional, veio substituir a consagrada pela Constituição de 1976 que estabelecia no n.º 2 do artigo 64.º que *“o direito à proteção da saúde é realizado pela criação de um serviço nacional de saúde universal, geral e gratuito”.*

Foi a Lei n.º 56/79, de 15 de setembro, que procedeu à criação do Serviço Nacional de Saúde, prevendo no seu artigo 7.º que o acesso ao SNS é gratuito, sem prejuízo do estabelecimento de taxas moderadoras diversificadas tendentes a racionalizar a utilização das prestações.

Mais tarde, a Lei n.º 48/90, de 24 de agosto veio aprovar a Lei de Bases da Saúde, diploma que sofreu as alterações introduzidas pela Lei n.º 27/2002, de 28 de novembro e que na sua Base XXXIV, relativa às taxas moderadoras, prevê que, *“com o objetivo de completar as medidas reguladoras do uso dos serviços de saúde, podem ser cobradas taxas moderadoras, que constituem também receita do Serviço Nacional de Saúde, e que destas estão isentos os grupos populacionais sujeitos a maiores riscos e os financeiramente mais desfavorecidos, nos termos determinados na lei”.*

Depois das sucessivas alterações legislativas a que o regime das taxas moderadoras e a sua cobrança esteve sujeito, bem como a aplicação de regimes especiais de benefícios, o quadro legal encontra-se atualmente definido pelo Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro.

Este diploma sofreu seis alterações que foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 128/2012, de 21 de junho, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 117/2014, de 5 de agosto, (que o republica), pelo Decreto-Lei n.º 61/2015, de 22 de abril, e pela Lei n.º 134/2015, de 7 de setembro.



## Comissão Parlamentar de Saúde

Em 2011, com a celebração do Memorando de Entendimento, o XVIII Governo comprometeu-se, a tomar medidas para reformar e a garantir a sustentabilidade do SNS, quer no respeitante ao regime geral de acesso aos cuidados de saúde e regime especial de benefícios e isenções, quer no que respeita aos seus recursos financeiros.

Entre essas medidas encontrava-se a revisão do regime das taxas moderadoras do SNS. Em conformidade, procedeu-se à regulação das condições especiais de acesso às prestações do SNS, determinando as taxas moderadoras aplicáveis no novo enquadramento, mantendo o princípio da limitação do valor a um terço dos preços do SNS, instituindo a revisão anual dos valores a par da atualização anual automática do valor das taxas à taxa de inflação e diferenciando positivamente o acesso aos cuidados primários, os quais se pretende incentivar.

Procedeu-se ainda à revisão das categorias de isenção de pagamento das taxas moderadoras, com base em critérios de racionalidade e de discriminação positiva dos mais carenciados e desfavorecidos, ao nível do risco de saúde ponderado e ao nível da insuficiência económica comprovada.

Para além destas alterações, foi considerado necessário garantir a efetividade da cobrança das taxas moderadoras, preconizando a adoção de procedimentos céleres e expeditos que assegurassem a operacionalização dos meios de pagamento correspondentes.

Neste sentido, a Entidade Reguladora da Saúde recomendou aos prestadores privados de saúde a opção prioritária pelo pagamento imediato das taxas moderadoras aquando da prestação dos cuidados, ou aquando da alta dos utentes, em detrimento do pagamento diferido. Deste modo, e sem prejuízo das dificuldades que se detetam e são inerentes à própria complexidade dos serviços de saúde, poderiam e deveriam ser seguidos pelos estabelecimentos do SNS os mesmos princípios orientadores, nomeadamente através da promoção de sistemas automáticos de pagamento.

Finalmente, consagrou-se a dispensa de cobrança de taxas moderadoras no âmbito de prestações de cuidados de saúde inerentes ao tratamento de determinadas situações

Comissão Parlamentar de Saúde

clínicas ou decorrentes da implementação de programas e medidas de prevenção e promoção de cuidados de saúde.

O artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, que esta iniciativa visa revogar, foi aditado na primeira modificação deste diploma, pelo Decreto-Lei n.º 128/2012, de 21 de junho. Segundo o preâmbulo, aproveitou-se ainda para integrar no Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, o regime das contraordenações já previsto no artigo 193.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (aprova o Orçamento de Estado para 2012), de modo a tornar mais ágil e efetivo o processo de cobrança de taxas moderadoras em dívida, através da gestão centralizada de procedimentos.

De facto, o Orçamento do Estado para 2012, já previa no artigo 193.º a contraordenação pela utilização dos serviços de saúde sem pagamento de taxa moderadora. No entanto, a redação e estrutura do artigo constante da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e do artigo 8.º-A aditado pelo Decreto-Lei n.º 128/2012, de 21 de junho, ao Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, não são idênticas. Se por um lado se consagram previsões idênticas como a relativa à entidade competente para proceder à cobrança coerciva, que continua a ser a Autoridade Tributária (anterior DGCI), ou a referente ao produto da coima cobrado na sequência de processo de contraordenação, que continua a reverter para as mesmas entidades e na mesma proporção, verificam-se também algumas diferenças, nomeadamente:

- O n.º 2 do artigo 193.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, estabelecia que a contraordenação seria punida com coima de valor mínimo correspondente a cinco vezes o valor da respetiva taxa moderadora, mas nunca inferior a 50 euros, enquanto o n.º 5 do artigo 8.º - A do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, vem previa um limite nunca inferior a 30 euros;
- O n.º 3 do artigo 193.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, estabelecia que a negligência era punível, sendo reduzido de um terço o limite máximo da

Comissão Parlamentar de Saúde

coima aplicável, enquanto o n.º 6 do artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, vem previa uma redução para metade;

- O n.º 5 do artigo 193.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, estabelecia que na falta de pagamento da taxa moderadora devida no prazo de 10 dias após interpelação, o estabelecimento ou serviço integrado no SNS comunicasse à DGCI a utilização de serviços de saúde sem pagamento da taxa moderadora mediante auto de notícia com um conjunto de elementos requeridos. O n.º 8 do artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, manteve estes elementos e acrescenta três novos.

Posteriormente, a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (aprova o Orçamento de estado para 2013), aditou um novo número ao artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, determinando que, para efeitos de aplicação da coima (...) seria considerado o valor do somatório das taxas moderadoras devidas na utilização diária dos serviços de saúde.

A alteração introduzida pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho, já foi bem mais alargada do que a anterior, destacando-se que a notificação passa a ser feita para o domicílio fiscal constante da base de dados da Autoridade Tributária e que haveria lugar a uma adaptação da redação do artigo à existência de mais do que uma taxa moderadora em dívida.

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro, e dando execução ao disposto no n.º 1 do seu artigo 3.º, que prevê que os valores das taxas moderadoras são aprovados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, foi publicada a Portaria n.º 306-A/2011, de 20 de dezembro que aprovou não só os valores das taxas moderadoras do Serviço Nacional de Saúde, como ainda as respetivas regras de apuramento e cobrança, tendo determinado, também, que os valores das taxas moderadoras são revistos





### Comissão Parlamentar de Saúde

anualmente, sem prejuízo da devida atualização automática à taxa da inflação divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P., relativa ao ano civil anterior.

As taxas moderadoras na saúde aumentaram de preço em 2013, tendo sido atualizadas automaticamente à taxa de inflação relativa ao ano civil anterior - 2,8%. Se no ano de 2014 o aumento de preço das taxas moderadoras foi de 0,3%, no ano de 2015, vigoraram os valores de 2013 das respetivas taxas moderadoras, salvo se resultarem valores inferiores da atualização ali prevista, caso em que esta é aplicável.

A Portaria n.º 306-A/2011, de 20 de dezembro, foi modificada pelas Portarias n.ºs 408/2015, de 25 de novembro, e 64-C/2016, de 31 de março, no sentido de determinar que o montante da taxa moderadora a cobrar no âmbito dos cuidados de saúde primários não diferisse consoante o horário em que esses cuidados fossem prestados, revogando ainda a taxa moderadora devida pelo atendimento de urgência em Serviço de Atendimento Permanente ou Prolongado, anteriormente prevista. Procurou-se também, e em conformidade com o Programa do XXI Governo Constitucional, reduzir as desigualdades entre os cidadãos no acesso à saúde, através da redução global do valor das taxas moderadoras.

Desde 2013 que esta matéria, relativa às taxas moderadoras, passou a constar de todos os Orçamentos de Estado.

Recentemente, e independentemente do tipo de taxa moderadora, o artigo 112.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (aprova o Orçamento de Estado para 2016), veio prever que durante o ano de 2016, o Governo promova a redução do valor das taxas moderadoras até ao limite de 25 % do seu valor total.

Sobre a matéria das taxas moderadoras, importa ainda mencionar que a sua cobrança ocorre no momento da realização das prestações de saúde, salvo em situações de impossibilidade do utente resultante do seu estado de saúde ou da falta de meios próprios de pagamento, nomeadamente, por situação clínica, insuficiência de meios de



## Comissão Parlamentar de Saúde

pagamento, ou de regras específicas de organização interna da entidade responsável pela cobrança.

Em termos de antecedentes legislativos, e após consulta à base de dados da actividade parlamentar, verificou-se que os Grupos Parlamentares têm vindo a apresentar diversas iniciativas, conforme consta da nota técnica elaborada pelos serviços parlamentares.

### **4 – Direito Comparado**

Também em termos de Direito Comparado, o presente parecer remete para a nota técnica, já aqui referida, elaborada pelos serviços parlamentares.

## **PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR**

O Deputado relator exime-se, em sede da Comissão Parlamentar de Saúde, de manifestar a sua opinião sobre o Projeto de Lei nº 144/XIII/1ª, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa”, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República. O Grupo Parlamentar em que se integra reserva a sua posição para o debate posterior.

## **PARTE III - CONCLUSÕES**

1. O Projeto de Lei nº 144/XIII/1ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco que *“Elimina a possibilidade de instrução e instauração de processos por parte da autoridade tributária para cobrança de taxas moderadoras – altera o Decreto-Lei nº 113/2011, de 29 de novembro”*, foi admitido a 29/03/2016 e baixou à Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, em conexão com a Comissão Parlamentar de Saúde.

Comissão Parlamentar de Saúde

2. A sua apresentação foi efetuada, no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição da República Portuguesa (CRP) - n.º 1 do artigo 167.º e na alínea b) do artigo 156.º, bem como no artigo 118.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). A iniciativa em apreço respeita também os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, relativamente às iniciativas em geral.
3. Face ao exposto, a Comissão de Saúde é de parecer que a iniciativa em apreço reúne, em geral, os requisitos legais, constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.
4. Os grupos parlamentares reservam as suas posições de voto para a discussão em reunião plenária da Assembleia da República.

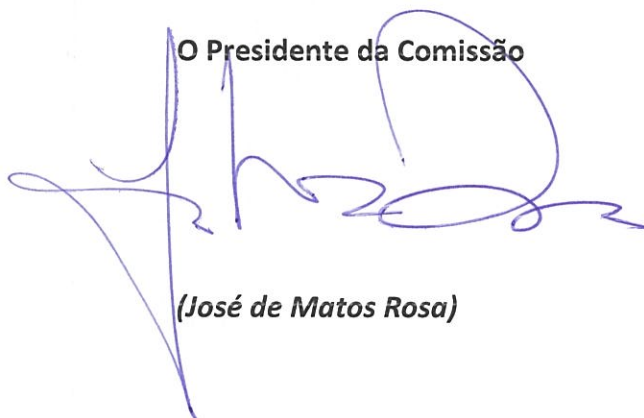
Palácio de S. Bento, 15 de abril de 2016

O Deputado autor do Parecer



*(Domingos Pereira)*

O Presidente da Comissão



*(José de Matos Rosa)*

