

Parecer

Autor: Deputado Domingos Pereira

-
- **Projeto de Lei nº 252/XIII/1ª (PAN):** - “Enquadra as Terapêuticas não Convencionais na Lei de Bases da Saúde, procedendo à terceira alteração à Lei nº 48/90, de 24 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 27/2002, de 8 de novembro e reforça a correta interpretação da Lei nº 45/2003, de 22 de agosto e Lei nº 71/2013, de 2 setembro.”
 - **Projeto de Lei n.º 289/XIII/1.ª (PSD):** — Clarifica a neutralidade fiscal em sede de terapêuticas não convencionais, através da primeira alteração à Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, do enquadramento base das terapêuticas não convencionais e à Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, que regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais.
 - **Projeto de Lei n.º 293/XIII/1.ª (CDS-PP):** — Altera o Código do IVA, com o intuito de isentar as prestações de serviços efetuadas no exercício das profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais.



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 PAN – Pessoas-Animais-Natureza tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 1 de junho de 2016, o Projeto de Lei n.º 252/XIII/1ª que *“Enquadra as Terapêuticas não Convencionais na Lei de Bases da Saúde, procedendo à terceira alteração à Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 27/2002, de 8 de novembro e reforça a correta interpretação da Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto e Lei n.º 71/2013, de 2 setembro” (com o texto inicial substituído a pedido do autor em 28-07-2016 e em 15-09-2016).*

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 1 de junho de 2016, a iniciativa foi admitida, tendo sido distribuída à Comissão de Saúde e, em conexão, à Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Mais tarde, em 19 e 22 de julho, respetivamente, deram entrada os seguintes Projetos de Lei:

- Projeto de Lei n.º 289/XIII/1.ª (PSD): — Clarifica a neutralidade fiscal em sede de terapêuticas não convencionais, através da primeira alteração à Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, do enquadramento base das terapêuticas não convencionais e à Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, que regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto,

Comissão Parlamentar de Saúde

relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais.

- Projeto de Lei n.º 293/XIII/1.ª (CDS-PP): — Altera o Código do IVA, com o intuito de isentar as prestações de serviços efetuadas no exercício das profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais.

Estas duas iniciativas, cujo objeto é em tudo semelhante à iniciativa legislativa do PAN, foram contudo, distribuídas à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para que a mesma se pronunciasse. No entanto, a Comissão de Saúde considerou oportuno que o Deputado autor do parecer se pronunciasse, em razão da matéria, sobre as mesmas, incluindo-as neste mesmo parecer.

2- Objeto e Motivação

De acordo com a iniciativa ora em análise, o Grupo Parlamentar do PAN, pretende tornar o quadro legislativo relativo a esta matéria mais claro, de modo a evitar interpretações díspares que originem situações de discriminação entre profissionais de terapêuticas convencionais e não convencionais.

Considera o autor desta iniciativa que face à ambiguidade da atual redação da Lei, mesmo entre profissionais das terapêuticas não convencionais, se verificam situações de tratamento diferenciado, existindo casos em que dois profissionais com a mesma formação possam, ao declarar o seu início de atividade, ser registados com um regime fiscal diferente, verificando-se uma discrepância na isenção de obrigação de cobrança do Imposto de Valor Acrescentado (IVA).

Como fundamento para apresentação desta iniciativa, o PAN considera que as «medicinas ou terapêuticas, convencionais ou não convencionais, constituem formas dos cidadãos expressarem o seu direito à escolha, optando pela terapêutica que

Comissão Parlamentar de Saúde

considerarem mais adequada», sendo que o atual quadro legislativo «tem levado a interpretações variadas, consequência da falta de regulamentação e da falta de clareza de algumas normas». Neste sentido, são apresentadas as seguintes alterações:

- Lei de Bases da Saúde – o artigo 2.º desta iniciativa legislativa procede aos seguintes aditamentos:
 - Na alínea a) do n.º 1 da Base XIV (estatuto dos utentes), a possibilidade de escolha, para além do sistema público, «nos serviços de saúde privados» e ainda de o utente poder optar por serviços e agentes no âmbito das terapêuticas não convencionais, e não só da medicina convencional;
 - Na Base XVII (investigação), novos n.ºs 4 e 5 sobre a investigação dos benefícios comparativos entre terapêuticas convencionais e não convencionais, devendo a aplicação dos recursos financeiros públicos ser feita de forma criteriosa;
 - No n.º 2 da Base XL (profissionais de saúde em regime liberal), a referência a associações profissionais e ao Conselho Consultivo das Terapêuticas não Convencionais (TNC).
- Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro - o artigo 3.º adita um artigo à Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, estabelecendo o enquadramento fiscal da atividade dos profissionais das terapêuticas não convencionais referidas no artigo 2.º, em termos idênticos aos do exercício da prestação de cuidados de saúde convencionais.
- Artigo 4.º, que com a redação introduzida a pedido do autor da iniciativa, no dia 15 de setembro de 2016, confere natureza interpretativa ao artigo 3.º da iniciativa.
- Finalmente, o artigo 5.º do PJI prevê a entrada em vigor da presente lei com o orçamento de Estado subsequente à sua aprovação.

Pretende-se, deste modo, garantir uma maior clareza da Lei, no sentido de evitar discriminações entre profissionais e garantindo, em simultâneo, a liberdade de escolha

Comissão Parlamentar de Saúde

de utentes e profissionais de saúde num enquadramento em que, de acordo com estimativas recentes, mais de 40% dos portugueses recorrem às terapêuticas não convencionais.

Por outro lado, considera-se que está também em causa a estabilidade financeira dos profissionais das terapêuticas não convencionais, uma vez que, encontrando-se isentos da obrigação de cobrar o IVA, estão a ser objeto de fiscalizações da Autoridade Tributária, considerando esta entidade que essa isenção não é válida e determinando, por essa via, a cobrança de IVA com efeitos retroativos.

Também as iniciativas do PSD e do CDS/PP vão no mesmo sentido, de clarificação da legislação existente, com o objetivo de suprimir situações de injustiça social e de discriminação entre profissões, dando cumprimento ao disposto na legislação e jurisprudência comunitária que impõe uma interpretação e aplicação da lei não discriminatória de diferentes operadores que praticam o mesmo tipo de atos ou serviços.

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

No desenvolvimento deste artigo foi publicada a Lei n.º 56/79, de 15 de setembro, que procedeu à criação do Serviço Nacional de Saúde, através do qual o Estado assegura o direito à proteção da saúde. O atual Estatuto do Serviço Nacional de Saúde resultou do Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de janeiro, diploma que sofreu sucessivas alterações.

Comissão Parlamentar de Saúde

A Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, aprovou a Lei de Bases da Saúde, tendo sido modificada pela Lei n.º 27/2002, de 28 de novembro.

Com o objetivo de concretizar a Base XIV da Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, foi aprovada a Lei n.º 15/2014, de 21 de março, que consolidou os direitos e deveres do utente dos serviços de saúde, salvaguardando as especificidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Já a lei do enquadramento base das terapêuticas não convencionais foi aprovada pela Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, cujo objetivo, de acordo com a sua exposição de motivos que *“perante o vazio legislativo existente em Portugal nestas matérias, lançar as primeiras bases de uma regulamentação das medicinas não convencionais. (...) Em Portugal existe um interesse crescente das populações por estas medicinas e terapêuticas, pelo que não se pode continuar a ignorar a sua existência. Até porque é importante assegurar aos doentes a maior liberdade possível de escolha de método terapêutico, garantindo-lhes o mais elevado nível de segurança e a mais correta informação sobre a qualidade e eficácia das diversas disciplinas e especialidades da naturologia. Começa também a generalizar-se, no seio do corpo médico convencional, a opinião de que diferentes métodos de tratamento, ou mesmo diferentes modos de encarar a saúde e a doença, não se excluem mas podem, pelo contrário, ser utilizados em alguns casos alternativa ou complementarmente.”* Por outro lado, considerou-se *“absolutamente necessário que o legislador se detenha sobre esta realidade e adote um edifício jurídico-conceitual que enquadre as práticas destes profissionais e a sua formação, acabando não só com uma situação de semiclandestinidade que agora existe com os consequentes riscos acrescidos para os utilizadores, mas criando também condições para que haja padrões de qualidade exigentes que garantam a segurança e a credibilidade que necessariamente se exige a quem presta cuidados de saúde. É fundamental, portanto, salvaguardar os interesses dos utilizadores, quer na sua relação com os profissionais das medicinas não convencionais quer a nível da qualidade dos produtos naturais que utilizam, sendo para isso necessário um controlo*



Comissão Parlamentar de Saúde

eficaz por parte das entidades de saúde competentes e uma informação completa que permita uma caracterização rápida e fácil desses produtos.”

A Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, veio regulamentar a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais e tinha por objetivo garantir a segurança dos utilizadores sem descurar que há cidadãos que podem ter a sua atividade neste domínio como único meio de subsistência, pelo que se deu a possibilidade de, condicionada a determinados requisitos, manterem o exercício da sua atividade, propondo colmatar uma lacuna existente e uma regulamentação que salvaguarde o interesse e a saúde pública.

Na sequência da publicação da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, e conforme consta da Nota Técnica elaborada pelos Serviços Parlamentares, foi criado o Conselho Consultivo para as Terapêuticas não Convencionais e, mais tarde, o Grupo de Trabalho de Avaliação Curricular dos Profissionais das Terapêuticas não Convencionais quer com o objetivo de apoio ao Ministro da Saúde para as questões relativas ao exercício, formação, regulamentação e regulação a estas profissões, quer com o objetivo de proceder à apreciação curricular da documentação enviada pelos profissionais que à data da entrada em vigor da mencionada lei se encontravam a exercer atividade em alguma das terapêuticas não convencionais.

De acordo com a já referida Nota Técnica, a “Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, foi ainda objeto de regulamentação por diversas portarias cumprindo destacar a Portaria n.º 182/2014, de 12 de setembro, que veio estabelecer os requisitos mínimos relativos à organização e funcionamento, recursos humanos e instalações técnicas para o exercício da atividade das terapêuticas não convencionais, e a Portaria n.º 200/2014, de 3 de outubro, que fixou o valor mínimo obrigatório e estabeleceu as condições do

Comissão Parlamentar de Saúde

seguro de responsabilidade civil a celebrar pelos profissionais das terapêuticas não convencionais.

Já o montante das taxas a pagar pelo registo profissional e pela emissão da cédula profissional, para o exercício das profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais, foi fixado pela Portaria n.º 182-A/2014, de 12 de setembro, tendo as regras a aplicar no requerimento e emissão da cédula profissional para o exercício das profissões sido aprovadas pela Portaria n.º 182-B/2014, de 12 de setembro.”

Importa nesta sede referir o Ofício Circulado nº 30174, emitido em 26 de agosto de 2015, pela Autoridade Tributária, sobre o enquadramento das atividades terapêuticas não convencionais em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Nesse documento, nos pontos 7 a 10, pode ler-se o seguinte:

“7. A alínea 1) do artigo 9.º do Código do IVA (CIVA) prevê uma isenção do imposto nas prestações de serviços de assistência efetuadas no exercício das profissões de médico, odontologista, parteiro, enfermeiro e outras profissões paramédicas. É igualmente abrangido pela isenção o exercício da profissão de podologista. (...)

8. A regulamentação das atividades terapêuticas não convencionais previstas na Lei n.º 45/2003 e concretizada na Lei n.º 71/2013 e respetivas Portarias regulamentadoras, não equipara as profissões de acupuntura, fitoterapia, homeopatia, medicina tradicional chinesa, naturopatia, osteopatia e quiropraxia a profissões paramédicas, requisito que se mostra necessário ao reconhecimento da isenção consignada na alínea 1) do artigo 9.º do CIVA.

9. Assim, embora a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) viesse considerando que a aplicação da isenção às terapêuticas não convencionais estaria dependente da regulamentação da lei de enquadramento base, esclarece-se que, perante a falta de equiparação a profissões paramédicas, as prestações de serviços de assistência efetuadas no âmbito das profissões terapêuticas não convencionais não se encontram contempladas na alínea 1) do artigo 9.º do CIVA.

Comissão Parlamentar de Saúde

10. Uma vez que não se encontra expressamente reconhecida, no Código do IVA, qualquer isenção que contemple as atividades de terapêutica não convencional, o seu exercício constitui a prática de operações sujeitas a imposto e dele não isentas, sem prejuízo de os profissionais que as exercem poderem beneficiar do regime especial de isenção previsto no artigo 53.º do mesmo diploma, caso se verifiquem as condições ali previstas.”

Posto isto, verifica-se que quer a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, quer a Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, são omissas sobre o enquadramento destas atividades em sede de IVA, sem prejuízo de poderem beneficiar do regime especial de isenção previsto no artigo 53.º do CIVA, desde que reunidas cumulativamente as condições aí estabelecidas.

Nos termos da alínea 1) do artigo 9.º do Código do IVA, estão isentas deste imposto as prestações de serviços efetuadas no exercício das profissões de médico, odontologista, parteiro, enfermeiro e outras profissões paramédicas. O elenco das atividades paramédicas legalmente reconhecidas encontra-se previsto em lista anexa ao Decreto-Lei n.º 261/93, de 24 de julho, diploma que regula o exercício das atividades paramédicas, que compreendem a utilização de técnicas de base científica com fins de promoção de saúde e de prevenção, diagnóstico e tratamento da doença ou da reabilitação (artigo 1.º).

O ofício, com caráter vinculativo, emitido pela Autoridade Tributária e Aduaneira informa que uma vez que não se encontra expressamente reconhecida, no Código do IVA, qualquer isenção que contemple as atividades de terapêutica não convencional, o seu exercício constitui a prática de operações sujeitas a imposto e dele não isentas.

Em sentido inverso, pronunciou-se a Autoridade da Concorrência (AdC), na sua recomendação datada de 09 de junho de 2016 (*“Recomendação da Autoridade da Concorrência relativa à tributação, em sede de IVA, das prestações de serviços de*

Comissão Parlamentar de Saúde

acupunctura por profissionais de terapias não convencionais e por médicos”), onde refere, a título de conclusão que:

Tendo em *“consideração o princípio da neutralidade fiscal, desenvolvido pelo Tribunal de Justiça, o qual implica (...) a eliminação das distorções da concorrência resultantes de um tratamento diferenciado do ponto de vista do IVA, (...) sendo tais distorções demonstradas quando se verifique as prestações de serviços se encontram em situação de concorrência e são tratadas de forma desigual do ponto de vista do IVA.”*, e que a atividade dos profissionais de TNC se encontra atualmente regulamentada quanto às respetivas qualificações, requisitos dos cursos de licenciatura que dão acesso às mesmas profissões e às condições em que devem operar os estabelecimentos onde sejam prestadas estas atividades terapêuticas, o único obstáculo reside na interpretação dada pela Autoridade Tributária. Esta entidade considera que não existe uma equiparação explícita e formal entre as TNC e as profissões paramédicas, não sendo por isso possível incluir os profissionais de TNC no elenco da alínea 1) do artigo 9º do CIVA, causando um desequilíbrio concorrencial e uma discriminação fiscal.

Assim, esta situação só poderá ser ultrapassada pela inclusão dos profissionais de TNC no elenco da alínea 1) do artigo 9º do CIVA, enquanto *“outras profissões paramédicas”*, de forma a harmonizar o impacto fiscal para todos os profissionais que procedem à aplicação destas terapias, exige-se uma alteração legislativa no sentido de estabelecer um enquadramento fiscal que se aplique a todos os profissionais que apliquem TNC, independentemente da sua formação, desde que devidamente reconhecida no quadro da Lei nº 71/2013 ou pela Ordem dos Médicos.

Neste sentido a AdC recomenda ao *Senhor Ministro das Finanças e ao Senhor Ministro da Saúde que seja promovida, no âmbito das competências constitucionalmente conferidas ao Governo, a regulamentação do enquadramento fiscal a que estão sujeitas as prestações de serviços de acupunctura, de modo a assegurar a neutralidade da tributação destas prestações de serviços em sede de IVA, independentemente de as mesmas serem fornecidas por médicos, no âmbito das competências reconhecidas pela respetiva Ordem, ou por profissionais de TNC, nos termos da Lei nº 71/2013,*

Comissão Parlamentar de Saúde

formalizando a classificação destes profissionais enquanto “outras profissões paramédicas” para efeitos da isenção concedida ao abrigo da alínea 1) do artigo 9º do CIVA.

Também neste mesmo sentido vai o parecer da Prof. Dra. Clotilde Celorico Palma, quando refere que:

(...) 11. Ao pretender que os licenciados em medicina tradicional chinesa e em acupuntura procedam à liquidação de IVA nas suas consultas e tratamentos concedendo-lhes um tratamento distinto “das profissões de médico, odontologista, parteiro, enfermeiro e outras atividades paramédicas”, às quais se aplica uma isenção, a AT está a violar, sem razão objetiva atendível, o Direito da União europeia e o direito constitucionalmente protegida à saúde pública em condições de igualdade.

12. Ora, as regras do Direito da União Europeia, tal como têm vindo a ser interpretadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, não permitem esta discriminação.

13. A AT não pode, sem mais, vir delimitar a isenção a determinados profissionais escudando-se num aspeto meramente formal – a existência de legislação que não qualifica como paramédicas determinadas terapêuticas não convencionais.

(...) 20. Não poderemos deixar de concluir que negar a concessão da isenção prevista no nº1 do artigo 9º do CIVA aos especialistas em medicina tradicional chinesa e aos acupuntores em geral, com fundamento apenas na delimitação legal do conceito de profissão paramédica, configura uma ostensiva e grave violação do Direito da União Europeia e, antes do mais, um atentado ao direito constitucionalmente protegido á saúde pública dos portugueses, não sendo necessária qualquer legislação adicional para o efeito. (...)

Em termos de antecedentes legislativos, e após consulta à base de dados da actividade parlamentar, verificou-se que os Grupos Parlamentares têm tido uma particular atenção no que toca a esta matéria, sendo recorrente a apresentação de diversas

Comissão Parlamentar de Saúde

iniciativas, perguntas e requerimentos, conforme consta da nota técnica elaborada pelos serviços parlamentares.

Por último, cumpre ainda referir que as iniciativas aqui referidas se encontram agendadas para discussão em Plenário da Assembleia da República, para o dia 23 de setembro e que os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP acompanharam a iniciativa do PAN com os seguintes diplomas:

- Projeto de Lei n.º 289/XIII/1.ª (PSD): — Clarifica a neutralidade fiscal em sede de terapêuticas não convencionais, através da primeira alteração à Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, do enquadramento base das terapêuticas não convencionais e à Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, que regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais.
- Projeto de Lei n.º 293/XIII/1.ª (CDS-PP): — Altera o Código do IVA, com o intuito de isentar as prestações de serviços efetuadas no exercício das profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais.

4 – Direito Comparado

Relativamente à análise do Direito Comparado e face à diversidade de situações existentes, o presente parecer remete para a já aqui referida nota técnica, elaborada pelos serviços parlamentares e que se anexa como parte integrante deste parecer.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O Deputado autor do parecer exime-se, em sede da Comissão Parlamentar de Saúde, de manifestar a sua opinião sobre o Projeto de Lei n.º 252/XIII/1.ª, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa”, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

No entanto, e por entender que o que se pretende aqui tratar não é a legitimação do

Comissão Parlamentar de Saúde

exercício profissional mas tão-somente, a discussão do enquadramento do regime fiscal dos profissionais de TNC e a sua isenção, ou não, do imposto de IVA, entendeu o Deputado autor do parecer, para uma melhor reflexão sobre este tema, incluir informação obtida quer na Recomendação da Autoridade da Concorrência quer no ofício emitido pela Autoridade Tributária e Aduaneira, para além da informação disponibilizada, de forma exaustiva, na Nota Técnica aqui referida.

O Grupo Parlamentar em que se integra, reserva a sua posição para o debate posterior.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Projeto de Lei n.º 252/XIII/1.ª, apresentado pelo PAN que *“Enquadra as Terapêuticas não Convencionais na Lei de Bases da Saúde, procedendo à terceira alteração à Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 27/2002, de 8 de novembro e reforça a correta interpretação da Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto e Lei n.º 71/2013, de 2 setembro”*, foi admitido a 1 de junho de 2016 e baixou à Comissão Parlamentar de Saúde, em conexão com a Comissão Parlamentar de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Foi também solicitado parecer à COFMA, uma vez que está em causa matéria fiscal, que o remeteu a esta Comissão e que se junta em anexo.
2. Posteriormente, deram entrada os seguintes Projetos de Lei:
 - ✓ Projeto de Lei n.º 289/XIII/1.ª (PSD): — Clarifica a neutralidade fiscal em sede de terapêuticas não convencionais, através da primeira alteração à Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, do enquadramento base das terapêuticas não convencionais e à Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, que regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais.

Comissão Parlamentar de Saúde

-
- ✓ Projeto de Lei n.º 293/XIII/1.ª (CDS-PP): — Altera o Código do IVA, com o intuito de isentar as prestações de serviços efetuadas no exercício das profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais.
3. Estas duas iniciativas (do CDS-PP e do PSD), cujas pretensões são em tudo semelhantes às da iniciativa legislativa do PAN, foram distribuídas à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para que a mesma, enquanto comissão competente em razão da matéria, se pronunciasse. No entanto, e tendo em conta que o objeto é comum, a Comissão de Saúde considerou oportuno que o Deputado autor do parecer se pronunciasse sobre as mesmas, decidindo incluí-las neste parecer.
4. 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.
5. Face ao exposto, a Comissão de Saúde é de parecer que as iniciativas em apreço reúnem, em geral, os requisitos legais, constitucionais e regimentais para serem discutidas e votadas em Plenário.
6. 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 setembro de 2016

O Deputado autor do Parecer

(Domingos Pereira)

O Presidente da Comissão

(José de Matos Rosa)

Projeto de Lei n.º 252/XIII (1.ª) PAN

Enquadra as Terapêuticas não Convencionais na Lei de Bases da Saúde, procedendo à terceira alteração à Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 27/2002, de 8 de novembro e reforça a correta interpretação da Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto e Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro

Data de admissão: 1 de junho de 2016

Comissão de Saúde (9.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Luisa Veiga Simão (DAC), Lurdes Sauane (DAPLEN), Maria Leitão (DILP) e Luís Correia da Silva (Biblioteca)

Data: 17 de junho de 2016

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O PAN apresentou o Projeto de Lei n.º 252/XIII/1.^a, que tem por objeto enquadrar as terapêuticas não convencionais na Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 48/90, de 24 de agosto) e alterar a Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, que regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, sobre o exercício profissional das atividades ligadas às terapêuticas não convencionais (artigo 1.º do P JL).

No artigo 2.º desta iniciativa legislativa procede-se à alteração da Lei de Bases da Saúde, aditando:

- Na alínea a) do n.º 1 da Base XIV (estatuto dos utentes), a possibilidade de escolha, para além do sistema público, «*nos serviços de saúde privados*» e ainda de o utente poder optar por serviços e agentes no âmbito das terapêuticas não convencionais, e não só da medicina convencional;
- Na Base XVII (investigação), novos n.ºs 4 e 5 sobre a investigação dos benefícios comparativos entre terapêuticas convencionais e não convencionais, devendo a aplicação dos recursos financeiros públicos ser feita de forma criteriosa;
- No n.º 2 da Base XL (profissionais de saúde em regime liberal), a referência a associações profissionais e ao Conselho Consultivo das Terapêuticas não Convencionais (TNC).

O artigo 3.º do P JL n.º 252/XIII adita um artigo 3.º-A à Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, estabelecendo o enquadramento fiscal da atividade dos profissionais das terapêuticas não convencionais referidas no artigo 2.º, em termos idênticos aos do exercício da prestação de cuidados de saúde convencionais.

Finalmente, o artigo 4.º do P JL prevê a entrada em vigor da presente lei com o orçamento de Estado subsequente à sua aprovação.

Diz o PAN, fundamentando a apresentação desta iniciativa legislativa, que as «*medicinas ou terapêuticas, convencionais ou não convencionais, constituem formas dos cidadãos expressarem o seu direito à escolha, optando pela terapêutica que considerarem mais adequada*», sendo que o atual quadro legislativo «*tem levado a interpretações variadas, consequência da falta de regulamentação e da falta de clareza de algumas normas*».

Visa assim o PAN dar maior clareza à Lei, no sentido de evitar discriminações entre profissionais e garantir a liberdade de escolha de utentes e profissionais de saúde. Também esta questão é importante para a economia portuguesa, porque se estima que mais de 40% dos portugueses recorram às terapêuticas não convencionais, envolvendo este setor milhares de profissionais e milhões de utentes.

Finalmente, diz o PAN, está também em causa a estabilidade financeira dos profissionais das terapêuticas não convencionais, uma vez que, encontrando-se isentos da obrigação de cobrar o IVA, estão a ser objeto de fiscalizações da Autoridade Tributária que vem considerar que essa isenção não é válida, determinando a cobrança do IVA com efeitos retroativos.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada por um Deputado do partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN) — Deputado único representante de um partido — no âmbito e nos termos do seu poder de iniciativa, consagrado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea b) do artigo 156.º da [Constituição](#), 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 assume a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que a iniciativa em apreço cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, observando, assim, os limites à admissão da iniciativa consagrados no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Dever-se-á ter em conta o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, que impede a apresentação de iniciativas que «*envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento*» (princípio consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e conhecido com a designação de «lei-travão»). No entanto, o limite imposto parece encontrar-se salvaguardado na iniciativa em apreciação, uma vez que os proponentes no artigo 4.º fizeram constar que «*a presente lei entra em vigor com o Orçamento de Estado subsequente à sua aprovação*».

Refira-se, igualmente, que a iniciativa deu entrada e foi admitida no dia 1 de junho, anunciada em 2 de junho e baixou nessa data à Comissão de Saúde (9.^a), com conexão à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas, que são relevantes e que, como tal, cumpre referir.

O projeto de lei em apreço apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Por outro lado, o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estipula que «*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras matérias*».

Ora, a iniciativa pretende alterar os seguintes diplomas:

1. [Lei n.º 48/90, de 24 de agosto](#), «*Lei de Bases da Saúde*», alterada pela [Lei n.º 27/2002, de 8 de novembro](#), que «*Aprova o novo regime jurídico da gestão hospitalar e procede à primeira alteração à Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto*» e
2. [Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro](#)- «*Regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais*», que não sofreu até à data qualquer alteração.

Nestes termos, em caso de aprovação, sugere-se para efeitos de ponderação em sede de especialidade a seguinte alteração ao título:

Enquadra as terapêuticas não convencionais na Lei de Bases da Saúde, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, e à primeira alteração à Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, que regulamenta a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais.

Em caso de aprovação, revestirá a forma de lei e será publicada na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A norma de entrada em vigor prevê que a mesma ocorra com o Orçamento de Estado subsequente à sua aprovação, mostrando-se, por isso, conforme ao previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada, que prevê que os atos legislativos «*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*».

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A presente iniciativa visa alterar as Bases XIV, XVII e XL da [Lei n.º 48/90, de 24 de agosto](#), que aprovou a Lei de Bases da Saúde ([versão consolidada](#)), e aditar o artigo 3.º-A – *Enquadramento Fiscal*, à [Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro](#), que regulamenta a [Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto](#), relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais, com o objetivo de *tornar a Lei mais clara de modo a evitar interpretações díspares que originem situações de discriminação entre os profissionais de terapêuticas convencionais e não convencionais*.

De acordo com o previsto no artigo 3.º da [Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto](#), *consideram-se terapêuticas não convencionais aquelas que partem de uma base filosófica diferente da medicina convencional e aplicam processos específicos de diagnóstico e terapêuticas próprias*. São

reconhecidas como terapêuticas não convencionais as praticadas pela acupunctura, homeopatia, osteopatia, naturopatia, fitoterapia e quiropraxia e, após a publicação da [Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro](#), também a medicina tradicional chinesa.

Constituição da República Portuguesa e quadro legal em vigor

Nos termos do n.º 1 do [artigo 64.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP), *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 estipula, ainda, que o direito à proteção da saúde é realizado, nomeadamente, *através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito*.

No desenvolvimento deste artigo foi publicada a [Lei n.º 56/79, de 15 de setembro](#)¹, que procedeu à criação do Serviço Nacional de Saúde, através do qual o Estado assegura o direito à proteção da saúde. O atual Estatuto do Serviço Nacional de Saúde resultou do [Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de janeiro](#), diploma que sofreu sucessivas alterações² ([versão consolidada](#)).

A [Lei n.º 48/90, de 24 de agosto](#)^{3,4}, aprovou a Lei de Bases da Saúde, tendo sido modificada pela [Lei n.º 27/2002, de 28 de novembro](#)⁵ ([versão consolidada](#)).

Na origem da [Lei n.º 48/90, de 24 de agosto](#), pode ser encontrada a [Proposta de Lei n.º 127/V - Lei de bases da saúde](#), do Governo, que foi aprovada com os votos a favor do Partido Social Democrata (PSD), do CDS-PP, do Deputado Independente Carlos Macedo; com os votos contra do Partido Socialista (PS), do Partido Comunista Português (PCP) do Partido Renovador Democrático (PRD) e do Deputado Independente Raúl Castro.

Com o objetivo de concretizar a Base XIV da Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, foi aprovada a [Lei n.º 15/2014, de 21 de março](#), que consolidou os direitos e deveres do utente dos serviços de saúde, salvaguardando as especificidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

A [Lei n.º 27/2002, de 28 de novembro](#), aprovou o novo regime jurídico da gestão hospitalar e procedeu à primeira alteração à Lei n.º 48/90, de 24 de agosto. A [Proposta de Lei n.º 15/IX - Aprova o novo regime jurídico da gestão hospitalar](#) apresentada pelo Governo esteve na base deste diploma, podendo ler-se na respetiva exposição de motivos que relativamente à Lei n.º 48/90, de 24

¹ [Trabalhos parlamentares](#).

² O [Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de janeiro](#), (retificado pela [Declaração de Retificação n.º 42/93, de 31 de março](#)) sofreu as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 77/96, de 18 de junho](#), [Decreto-Lei n.º 112/97, de 10 de outubro](#), [Decreto-Lei n.º 53/98, de 11 de março](#), [Decreto-Lei n.º 97/98, de 18 de abril](#), [Decreto-Lei n.º 401/98, de 17 de dezembro](#), [Decreto-Lei n.º 156/99, de 10 de maio](#), [Decreto-Lei n.º 157/99, de 10 de maio](#), [Decreto-Lei n.º 68/2000, de 26 de abril](#), [Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto](#), [Decreto-Lei n.º 223/2004, de 3 de dezembro](#), [Decreto-Lei n.º 222/2007, de 29 de maio](#), [Decreto-Lei n.º 276-A/2007, de 31 de julho](#), [Decreto-Lei n.º 177/2009, de 4 de agosto](#), [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#), [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), e [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#).

³ Foi solicitado junto do Tribunal Constitucional a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de algumas das normas da Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, tendo sido proferido o [Acórdão n.º 731/95](#).

⁴ [Trabalhos parlamentares](#).

⁵ [Trabalhos parlamentares](#).

de agosto, a iniciativa tem por objetivo alterar as disposições da *Lei de Bases da Saúde*, em especial no que respeita ao regime laboral e financeiro, aprovando um novo regime de gestão hospitalar de modo a assegurar uma inversão no atual modelo de gestão dos hospitais, que integram a Rede de Prestação de Cuidados de Saúde em geral e do sector público administrativo em particular, constituindo um pilar da reforma do nosso sistema de saúde.

Esta iniciativa foi aprovada com os votos a favor do PSD e do CDS-PP, tendo os restantes Grupos Parlamentares votado contra.

Já a lei do enquadramento base das terapêuticas não convencionais foi aprovada pela [Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto](#)⁶. Este diploma nasceu do [Projeto de Lei n.º 27/IX](#) - *Regime Jurídico das Terapêuticas não convencionais*, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), e do [Projeto de Lei n.º 263/IX](#) - *Lei do Enquadramento Base das Medicinas Não Convencionais*, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

Segundo a exposição de motivos da primeira iniciativa, o presente projeto de lei procura, perante o vazio legislativo existente em Portugal nestas matérias, lançar as primeiras bases de uma regulamentação das medicinas não convencionais. (...) Em Portugal existe um interesse crescente das populações por estas medicinas e terapêuticas, pelo que não se pode continuar a ignorar a sua existência. Até porque é importante assegurar aos doentes a maior liberdade possível de escolha de método terapêutico, garantindo-lhes o mais elevado nível de segurança e a mais correta informação sobre a qualidade e eficácia das diversas disciplinas e especialidades da naturologia. Começa também a generalizar-se, no seio do corpo médico convencional, a opinião de que diferentes métodos de tratamento, ou mesmo diferentes modos de encarar a saúde e a doença, não se excluem mas podem, pelo contrário, ser utilizados em alguns casos alternativa ou complementarmente. A segunda iniciativa apresenta a mesma fundamentação considerando que se afigura absolutamente necessário que o legislador se detenha sobre esta realidade e adote um edifício jurídico-conceptual que enquadre as práticas destes profissionais e a sua formação, acabando não só com uma situação de semiclandestinidadade que agora existe com os consequentes riscos acrescidos para os utilizadores, mas criando também condições para que haja padrões de qualidade exigentes que garantam a segurança e a credibilidade que necessariamente se exige a quem presta cuidados de saúde. É fundamental, portanto, salvaguardar os interesses dos utilizadores, quer na sua relação com os profissionais das medicinas não convencionais quer a nível da qualidade dos produtos naturais que utilizam, sendo para isso necessário um controlo eficaz por parte das entidades de saúde competentes e uma informação completa que permita uma caracterização rápida e fácil desses produtos.

De mencionar que o texto de substituição apresentado pela Comissão de Trabalho e dos Assuntos Sociais, relativamente a estas iniciativas, foi aprovado por unanimidade.

⁶ [Trabalhos parlamentares](#).

A [Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro](#)⁷, veio regulamentar a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais. A [Proposta de Lei n.º 111/XII](#) apresentada pelo Governo tinha por objetivo *garantir a segurança dos utilizadores mas, ao mesmo tempo, não olvidar que há cidadãos que podem ter a sua atividade neste domínio como único meio de subsistência, pelo que se deu a possibilidade de, condicionada a determinados requisitos, manterem o exercício da sua atividade. A presente proposta de lei colmata uma lacuna existente há mais de nove anos, e acredita que a regulamentação agora proposta salvaguarda o interesse público e a saúde pública.*

O texto final apresentado pela Comissão de Saúde foi aprovado com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP, e a abstenção dos restantes Grupos Parlamentares.

Na sequência da publicação da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, e em aplicação, respetivamente, do artigo 17.º e do n.º 2 do artigo 19.º, foi criado o *Conselho Consultivo para as Terapêuticas não Convencionais* e, mais tarde, o *Grupo de Trabalho de Avaliação Curricular dos Profissionais das Terapêuticas não Convencionais*. O primeiro resultou da [Portaria n.º 25/2014, de 3 de fevereiro](#), que o criou como órgão não remunerado de apoio ao Ministro da Saúde para as questões relativas ao exercício, formação, regulamentação e regulação das profissões previstas na Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, fixando as suas competências e regras de funcionamento. O segundo nasceu da [Portaria n.º 181/2014, de 12 de setembro](#), que criou no âmbito da Administração Central do Sistema de Saúde, I. P., o *Grupo de Trabalho de Avaliação Curricular dos Profissionais das Terapêuticas não Convencionais* com o objetivo de proceder à apreciação curricular da documentação enviada pelos profissionais que à data da entrada em vigor da mencionada lei se encontravam a exercer atividade em alguma das terapêuticas não convencionais. Foi, assim, solicitado ao Grupo de Trabalho que emitisse parecer para atribuição da cédula profissional ou, se fosse o caso, de atribuição da cédula profissional provisória ou de não atribuição da cédula profissional.

A Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, foi ainda objeto de regulamentação por diversas portarias cumprindo destacar a [Portaria n.º 182/2014, de 12 de setembro](#), que veio estabelecer os requisitos mínimos relativos à organização e funcionamento, recursos humanos e instalações técnicas para o exercício da atividade das terapêuticas não convencionais, e a [Portaria n.º 200/2014, de 3 de outubro](#), que fixou o valor mínimo obrigatório e estabeleceu as condições do seguro de responsabilidade civil a celebrar pelos profissionais das terapêuticas não convencionais.

Já o montante das taxas a pagar pelo registo profissional e pela emissão da cédula profissional, para o exercício das profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais, foi fixado pela [Portaria n.º 182-A/2014, de 12 de setembro](#), tendo as regras a aplicar no requerimento e emissão da cédula profissional para o exercício das profissões sido aprovadas pela [Portaria n.º 182-B/2014, de 12 de setembro](#).

Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, as profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais são as seguintes: acupuntura; fitoterapia; homeopatia; medicina

⁷ [Trabalhos parlamentares](#).

tradicional chinesa; naturopatia; osteopatia; e quiropraxia. A caracterização e conteúdo funcional de cada uma destas profissões foi definida pelas seguintes portarias:

- ✓ [Portaria n.º 207-A/2014, de 8 de outubro](#) - Fixa a caracterização e o conteúdo funcional da profissão de naturopata;
- ✓ [Portaria n.º 207-B/2014 de 8 de outubro](#) - Fixa a caracterização e o conteúdo funcional da profissão de osteopata;
- ✓ [Portaria n.º 207-C/2014 de 8 de outubro](#) - Fixa a caracterização e o conteúdo funcional da profissão de homeopata;
- ✓ [Portaria n.º 207-D/2014, de 8 de outubro](#) - Fixa a caracterização e o conteúdo funcional da profissão de quiroprático;
- ✓ [Portaria n.º 207-E/2014, de 8 de outubro](#) - Fixa a caracterização e o conteúdo funcional da profissão de fitoterapeuta;
- ✓ [Portaria n.º 207-F/2014, de 8 de outubro](#) - Fixa a caracterização e o conteúdo funcional da profissão de acupuntor;
- ✓ [Portaria n.º 207-G/2014, de 8 de outubro](#) - Fixa a caracterização e o conteúdo funcional da profissão de especialista de medicina tradicional chinesa.

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, e no artigo 11.º da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, aplicam-se aos locais de prestação de terapêuticas não convencionais as disposições do [Decreto-Lei n.º 127/2014, de 22 de agosto](#)^{8,9}, que estabelece o regime jurídico a que ficam sujeitos a abertura, a modificação e o funcionamento dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde.

Por último, importa referir que, em 26 de agosto de 2015, a [Autoridade Tributária e Aduaneira](#) emitiu o [Ofício Circulado n.º 30174](#) sobre o enquadramento das atividades terapêuticas não convencionais em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Nos pontos 7 a 10 pode ler-se o seguinte:

7. A alínea 1) do [artigo 9.º](#) do [Código do IVA](#) (CIVA) prevê uma isenção do imposto nas prestações de serviços de assistência efetuadas no exercício das profissões de médico, odontologista, parteiro, enfermeiro e outras profissões paramédicas. É igualmente abrangido pela isenção o exercício da profissão de podologista. (...)

8. A regulamentação das atividades terapêuticas não convencionais previstas na Lei n.º 45/2003 e concretizada na Lei n.º 71/2013 e respetivas Portarias regulamentadoras, não equipara as profissões de acupuntura, fitoterapia, homeopatia, medicina tradicional chinesa,

⁸ O n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, menciona o [Decreto-Lei n.º 13/93, de 15 de janeiro](#), diploma que foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 279/2009, de 6 de outubro](#), que, por sua vez, foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 127/2014, de 22 de agosto](#).

⁹ O [Decreto-Lei n.º 127/2014, de 22 de agosto](#), foi retificado pela [Declaração de Retificação n.º 39/2014, de 12 de setembro](#).

naturopatia, osteopatia e quiropraxia a [profissões paramédicas](#), requisito que se mostra necessário ao reconhecimento da isenção consignada na alínea 1) do artigo 9.º do CIVA.

9. Assim, embora a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) viesse considerando que a aplicação da isenção às terapêuticas não convencionais estaria dependente da regulamentação da lei de enquadramento base, esclarece-se que, perante a falta de equiparação a profissões paramédicas, as prestações de serviços de assistência efetuadas no âmbito das profissões terapêuticas não convencionais não se encontram contempladas na alínea 1) do artigo 9.º do CIVA.

10. Uma vez que não se encontra expressamente reconhecida, no Código do IVA, qualquer isenção que contemple as atividades de terapêutica não convencional, o seu exercício constitui a prática de operações sujeitas a imposto e dele não isentas, sem prejuízo de os profissionais que as exercem poderem beneficiar do regime especial de isenção previsto no [artigo 53.º](#) do mesmo diploma, caso se verifiquem as condições ali previstas.

Propostas de alteração ao Orçamento do Estado para 2016 e perguntas ao Governo

Os Grupos Parlamentares apresentaram propostas de alteração ao Orçamento de Estado para 2016 e efetuaram perguntas ao Governo sobre a cobrança de IVA aos terapeutas não convencionais:

XIII Legislatura		
Proposta de alteração n.º 16-C ao Orçamento do Estado - Alteração do artigo 9.º do CIVA	PAN	Rejeitado(a) em Comissão
Proposta de alteração n.º 133-C ao Orçamento do Estado – Alteração ao artigo 9.º do CIVA	PEV	Rejeitado(a) em Comissão
Pergunta n.º 1786/XIII/1 - Isenção de IVA no âmbito da prestação das terapêuticas não convencionais previstas na Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro	BE	Enviada ao Ministério das Finanças
Pergunta n.º 1890/XIII/1 - Cobrança de IVA aos terapeutas não convencionais	PSD	Enviada ao Ministério das Finanças

Projeto de Lei n.º 252/XIII

No desenvolvimento do artigo 64.º da CRP sobre o direito à proteção da saúde, a [Lei n.º 48/90, de 24 de agosto](#), aprovou a Lei de Bases da Saúde. Na Base I são estabelecidos os princípios gerais

nesta matéria, prevendo-se que *a proteção da saúde constitui um direito dos indivíduos e da comunidade que se efetiva pela responsabilidade conjunta dos cidadãos, da sociedade e do Estado, em liberdade de procura e de prestação de cuidados, nos termos da Constituição e da lei; que o Estado promove e garante o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde nos limites dos recursos humanos, técnicos e financeiros disponíveis; que a promoção e a defesa da saúde pública são efetuadas através da atividade do Estado e de outros entes públicos, podendo as organizações da sociedade civil ser associadas àquela atividade; e que os cuidados de saúde são prestados por serviços e estabelecimentos do Estado ou, sob fiscalização deste, por outros entes públicos ou por entidades privadas, sem ou com fins lucrativos.* Determina-se, ainda, na alínea a) do n.º 1 da Base II que *a promoção da saúde e a prevenção da doença fazem parte das prioridades no planeamento das atividades do Estado.*

A alínea a) do n.º 1 da Base XIV da [Lei n.º 48/90, de 24 de agosto](#), relativa ao *Estatuto dos Utentes* prevê que *os utentes têm direito a, designadamente, escolher, no âmbito do sistema de saúde e na medida dos recursos existentes e de acordo com as regras de organização, o serviço e agentes prestadores.*

Já o n.º 2 da Base XL, na redação que lhe foi dada pela [Lei n.º 27/2002, de 28 de novembro](#), e que introduziu a referência à Ordem dos Enfermeiros, estabelece que *o exercício de qualquer profissão que implique a prestação de cuidados de saúde em regime liberal é regulamentado e fiscalizado pelo Ministério da Saúde, sem prejuízo das funções cometidas à Ordem dos Médicos, à Ordem dos Enfermeiros e à Ordem dos Farmacêuticos.*

A [Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto](#), aprovou o enquadramento base das terapêuticas não convencionais, enquanto a [Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro](#), veio regulamentar aquele diploma relativamente ao exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais. No entanto, embora o principal objetivo da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, fosse regulamentar a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, os artigos 4.º, 5.º, 6.º, 10.º, 11.º, 17.º e 19.º ainda carecem de regulamentação, que, nos termos do artigo 21.º, deveria ter sido aprovada no prazo de 180 dias¹⁰. De referir, também, que alguns dos artigos da Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, são meramente reproduzidos pela Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro¹¹.

O artigo 5.º da Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, e o artigo 3.º da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, reconhecem autonomia técnica e deontológica aos profissionais que se dediquem ao exercício das terapêuticas não convencionais de acupuntura, fitoterapia, homeopatia, medicina tradicional chinesa, naturopatia, osteopatia e quiropraxia. O acesso às profissões das terapêuticas não convencionais depende da titularidade do grau de licenciado numa das mencionadas áreas, obtido na sequência de um ciclo de estudos compatível com os requisitos fixados, para cada uma, por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da saúde e do ensino superior (artigo 7.º e n.º 1 do artigo 10.º

¹⁰ Vd. nota 12.

¹¹ Veja-se, como exemplo, o artigo 5.º da Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, e o artigo da 3.º da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro.

da Lei n.º 45/2003, e artigo 5.º da Lei n.º 71/2013), portarias¹² estas que já foram publicadas, com exceção das referentes à homeopatia e à medicina tradicional chinesa, que aguardam a regulamentação do respetivo ciclo de estudos.

O exercício destas profissões só é permitido aos detentores de cédula profissional emitida pela Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS), estando a emissão da cédula profissional condicionada à titularidade de diploma adequado (n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º). Acrescenta o artigo 7.º que *o uso dos títulos profissionais correspondentes ao exercício de profissões de terapêuticas não convencionais só é facultado aos detentores da correspondente cédula profissional*. A ACSS organiza e mantém atualizado um registo dos profissionais abrangidos pela presente lei (artigo 8.º).

No entanto, quer a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, quer a Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, são omissas sobre o enquadramento destas atividades em sede de IVA, sem prejuízo de poderem beneficiar do regime especial de isenção previsto no [artigo 53.º](#) do CIVA, desde que reunidas cumulativamente as condições aí estabelecidas.

Nos termos da alínea 1) do artigo 9.º do Código do IVA, estão isentas deste imposto *as prestações de serviços efetuadas no exercício das profissões de médico, odontologista, parteiro, enfermeiro e outras profissões paramédicas*. O elenco das atividades paramédicas legalmente reconhecidas encontra-se previsto em lista anexa ao [Decreto-Lei n.º 261/93, de 24 de julho](#), diploma que regula o exercício das atividades paramédicas, que compreendem a utilização de técnicas de base científica com fins de promoção de saúde e de prevenção, diagnóstico e tratamento da doença ou da reabilitação (artigo 1.º).

O [Ofício Circulado n.º 30174](#), de 26 de agosto de 2015, na sequência de diversas informações vinculativas¹³ da Autoridade Tributária e Aduaneira, informa que *uma vez que não se encontra expressamente reconhecida, no Código do IVA, qualquer isenção que contemple as atividades de terapêutica não convencional, o seu exercício constitui a prática de operações sujeitas a imposto e dele não isentas*.

Informação complementar

Por último, cumpre referir que os sítios da [Administração Central do Sistema de Saúde](#) – ACSS e da [Associação Portuguesa dos Profissionais de Acupuntura](#) – APPA disponibilizam diversa informação sobre esta matéria, sendo de destacar a campanha *A Saúde não paga IVA - onde a APPA se insurge contra o facto de as terapêuticas não convencionais, terem de pagar 23% de IVA*. No âmbito

¹² Regulam os requisitos gerais que devem ser satisfeitos pelo ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado: [Portaria n.º 172-B/2015, de 5 de junho](#) - Fitoterapia; [Portaria n.º 172-C/2015, de 5 de junho](#) – Acupuntura; [Portaria n.º 172-D/2015, de 5 de junho](#) – Quiropráxia; [Portaria n.º 172-E/2015, de 5 de junho](#) – Osteopatia; e [Portaria n.º 172-F/2015, de 5 de junho](#) - Naturopatia.

¹³ Vd. [Processo n.º 1301 2007027](#), de 21 de agosto de 2007, [Processo n.º 2399](#), de 25 de agosto de 2011, [Processo n.º 3366](#), de 17 de julho de 2012, e [Processo n.º 6372](#) 18 de fevereiro de 2014.

dessa campanha encontra-se a decorrer o processo de recolha de assinaturas da [petição](#) *Salvar as Medicinas Naturais em Portugal: petição pelo direito a uma Saúde sem IVA*.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

CAMDOC ALLIANCE - **The regulatory status of Complementary and Alternative Medicine for medical doctors in Europe** [Em linha]. Bruxelles: CAMDOC, 2010. [Consult. 17 jun. 2016]. Disponível em WWW: <URL: http://www.camdoc.eu/Pdf/CAMDOCRegulatoryStatus8_10.pdf>.

Resumo: A CAMDOC Alliance representa a união das quatro maiores Organizações Europeias na área das medicinas alternativas e complementares (CAM), a saber: ECH - European Committee for Homeopathy; ECPM - European Council of Doctors for Plurality in Medicine; ICMART - International Council of Medical Acupuncture and Related Techniques; IVAA - International Federation of Anthroposophic Medical Associations.

As medicinas alternativas e complementares (CAM) são cada vez mais populares na Europa, com mais de 65% da população a declarar que já utilizou esta forma de medicina. Aproximadamente 30-50% da população europeia utiliza as «CAM» como apoio pessoal e 10-20% declara que consultou um médico/praticante das «CAM» no ano anterior. As medicinas alternativas e complementares mais comuns na Europa, praticadas por médicos são: a acupuntura, a homeopatia, a fitoterapia, a naturopatia, a osteopatia, a quiroprática e a medicina tradicional chinesa.

O estatuto regulamentar das medicinas alternativas e complementares é complexo devido aos diferentes modelos de prestação de serviços médicos que se aplicam nos Estados-Membros da União Europeia.

O alcance da regulamentação estabelecida nos diferentes países para as medicinas alternativas e a forma de execução dessa mesma regulamentação variam consideravelmente. Alguns países têm regulamentos aprovados pelos governos ou leis que regulam a prática das «CAM» em geral, outros regulamentam unicamente algumas terapias que fazem parte das medicinas alternativas e complementares, enquanto outros não dispõem de qualquer regulamentação neste domínio.

UNIÃO EUROPEIA. CAMBRELLA – **CAM regulations in the European countries**. Deliverable 9, report n.º 1 [Em linha]. [Brussels: CAMbrella], 2012. [Consult. 17 jun. 2016]. Disponível em WWW: <URL: <https://uit.no/Content/321571/Extracts%20from%20WP2%20-%20Report%20No.%201%20-%20CAM%20regulations%20in%20the%20European%20countries.pdf>>.

Resumo: Este documento constitui o primeiro relatório (deliverable 9) deste projeto produzido pela rede CAMbrella (Pan-European Research Network for Complementary and Alternative Medicine) sobre regulamentação das medicinas alternativas e complementares (CAM) nos países europeus.

Descreve o estatuto legal e regulamentar das medicinas alternativas e complementares em 27 dos Estados-Membros e em mais 12 Estados associados; a supervisão governamental relativamente à prática das medicinas alternativas e o reembolso desse tipo de práticas por parte do Estado.

O relatório revelou uma enorme diversidade de situações. Sendo que, o único fator em comum aos 39 países foi a espantosa capacidade demonstrada na forma de estruturar a legislação e a regulamentação das medicinas alternativas e complementares, em cada país analisado.

UNIÃO EUROPEIA. EUROCAM - **Complementary and alternative medicine: current status and potential in European healthcare** [Em linha]. Brussels: EUROCAM, 2012. [Consult. 17 jun. 2016]. Disponível em WWW: <URL: http://www.camdoc.eu/Pdf/CAM_Brochure2012.pdf>.

Resumo: A EUROCAM representa uma rede que engloba todos as vertentes das medicinas alternativas e complementares (CAM) na União Europeia.

Nos dias de hoje os cidadãos europeus começam a sentir-se cada vez mais responsáveis pelas suas próprias vidas, saúde e cuidados de saúde. O uso crescente das medicinas alternativas e complementares, por uma parte substancial da população europeia, tem vindo a ser demonstrado em inquéritos conduzidos em diversos Estados-Membros da União Europeia onde a biomedicina convencional é o sistema dominante.

Como a Europa se debate com um número crescente de desafios na área dos cuidados de saúde, tais como o envelhecimento demográfico, a resistência aos antibióticos, as doenças crónicas, os orçamentos crescentes na área da saúde, etc., é a altura própria para ter em consideração as terapias alternativas e complementares, quer no seu aspeto de inovação, quer como valor acrescentado para os cuidados de saúde na Europa.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da UE: Bélgica.

BÉLGICA

O n.º 2 do artigo 23.º da [Constitution belge](#) vem consagrar o *droit à la protection de la santé*.

Na Bélgica, a matéria relativa às medicinas ou terapêuticas não convencionais está regulada na [Loi relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales](#), de 29 de abril de 1999. Este diploma, comumente designado por *Lei Colla*, visa estabelecer um quadro jurídico para as terapêuticas não convencionais, definindo o seu âmbito de aplicação e os seus

princípios. Reconhece como terapêuticas não convencionais a homeopatia, a acupuntura, a osteopatia e a quiroprática. Cria, também, uma *commission paritaire de pratiques non conventionnelles* que funciona junto do ministro da saúde. Estabelece, ainda, as regras relativas ao registo profissional e ao registo dos utilizadores, bem como dos atos por estes praticados.

No desenvolvimento desta lei foram publicados, designadamente, o [Arrêté royal portant reconnaissance des organisations professionnelles de praticiens d'une pratique non conventionnelle ou d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle reconnues, de 10 février 2003](#); e o [Arrêté royal relatif à l'exercice de l'homéopathie, 26 mars 2014](#). Segundo informação disponível no site da *Académie Royale de Médecine de Belgique* a regulação relativa à [osteopatia](#) deverá ser aprovada em breve.

A *Académie Royale de Médecine de Belgique* emitiu vários avisos relacionados, direta ou indiretamente, com as *pratiques non conventionnelles*. Os textos completos destes avisos podem ser consultados no sítio da Academia (www.armb.be).

De entre todos os que se encontram disponibilizados cumpre destacar dois: o [Rapport Les Pratiques non Conventionnelles](#) de 2011 e o [Avis Complementaire concernant l'osteopathie](#) de 2016.

O primeiro foi aprovado pela *Commission Médecine, Société et Éthique de la Académie Royale de Médecine de Belgique*, em maio de 2011. Remetendo para o *rapport circonstancié publié en 1998* sublinha dois aspetos: a falta de provas e de bases científicas relativamente às terapêuticas não convencionais; e a necessidade absoluta de se cumprirem, nesta matéria, regras básicas para preservar a qualidade dos cuidados e da saúde da população. Alerta, assim, para a necessidade de exigir uma boa formação profissional nesta área, com a obtenção de diplomas de ensino superior reconhecidos na Bélgica: *Les praticiens des pratiques non conventionnelles doivent avoir suivi une formation diplômante de niveau supérieur reconnue en Belgique et incluant les sciences fondamentales et des notions étendues de pathologie et donc qui ne se limite pas à celle de la pratique non conventionnelle concernée*.

Recentemente, em maio de 2016, foi publicado o [Avis Complementaire concernant l'osteopathie](#) que reitera as conclusões do anterior relatório.

A [Loi relative aux droits du patient, de 22 aout 2002](#), menciona no artigo referente aos conceitos o *praticien professionnel* incluindo, não só as *professions des soins de santé*, como também o *praticien professionnel ayant une pratique non conventionnelle*.

Nos termos do artigo 44, § 1 do [Code de la TVA](#) (taxe sur la valeur ajoutée), aplicável a partir de 1 de janeiro de 2016, os serviços prestados por médicos (com excepção de algumas intervenções e de alguns tratamentos de estética), dentistas, fisioterapeutas, *sage-femme*, enfermeiros e auxiliares estão isentos de IVA. A isenção do IVA que lhes é aplicável não se limita à prestação de cuidados puramente médicos incluindo, também, todas as operações relacionadas com o exercício normal da sua profissão.

No ordenamento jurídico belga apenas estão isentos do pagamento de IVA os profissionais que exerçam a terapêutica não convencional de homeopatia ou de acupuntura e que, em simultâneo, possuam licenciatura em, por exemplo, medicina ou medicina dentária.

Todos os outros profissionais de homeopatia ou de acupuntura não se encontram isentos de IVA (vd. Décision TVA n.º E.T. 129.853 du 03/05/2016).

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS)

Em 2003, a [resolução da Assembleia Geral da OMS WHA 56.31](#) sobre a medicina tradicional convidava os Estados membros a formularem e a implementarem políticas nacionais e legislação sobre a medicina tradicional, complementar e alternativa, de forma a apoiar a sua correta utilização.

A [resolução da mesma Assembleia de 2009 WHA 62.13](#) instava os Estados a, no âmbito do seu contexto nacional, incluir a medicina tradicional nos seus sistemas nacionais de saúde e a estabelecer sistemas para a qualificação, acreditação e licenciamento dos terapeutas de medicina tradicional.

Para apoiar os Estados na implementação destas resoluções a OMS aprovou [orientações](#) sobre a formação para alguns tipos de medicina não convencional, designadamente em *ayurveda*, naturopatia, *nuad thai*, osteopatia, medicina tradicional chinesa, *tuina* e medicina *unani*.

É também importante referir a [Declaração de Pequim](#), saída do Congresso de Pequim sobre Medicina Tradicional de 2008.

Por último, menciona-se a [WHO Traditional Medicine Strategy 2014-2023](#) da Assembleia Mundial de Saúde. Os objetivos da estratégia consistem em apoiar os Estados-Membros no aproveitamento das potencialidades das terapêuticas não convencionais nas áreas da saúde, bem-estar e cuidados de saúde; e em promover uma utilização segura e eficaz destas terapêuticas, através da regulação e investigação, e através da introdução de produtos e admissão de profissionais e práticas nos sistemas de saúde. A estratégia visa, ainda, ajudar os Estados-Membros a desenvolver políticas pró-ativas e a aplicar planos de ação, que visem reforçar o papel das terapêuticas não convencionais na manutenção da saúde das pessoas.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada pesquisa à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não existem quaisquer iniciativas legislativas ou petições versando sobre idêntica matéria.

V. Consultas e contributos

Em sede de especialidade, a Comissão poderá promover a audição ou solicitar contributos escritos, designadamente, ao Ministério da Saúde e a entidades representativas do setor das terapêuticas não convencionais.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar os encargos decorrentes da aprovação e da aplicação da presente iniciativa legislativa, para o que se tornaria necessário levar a cabo um estudo de avaliação do impacto do ponto de vista financeiro e social.

Contudo, é previsível que venha a verificar-se uma diminuição de receitas e/ou aumento de encargos, resultantes do novo enquadramento fiscal previsto no artigo 3.º A, que é aditado à Lei n.º 71/2013, e da introdução, na Base XIV da Lei n.º 48/90, da possibilidade de o utente poder optar entre o sistema público de saúde e os serviços privados de saúde, quer seja no âmbito da medicina convencional quer no das terapêuticas não convencionais, na medida dos recursos existentes e de acordo com as regras de organização.