

**Recomendação da Autoridade da Concorrência relativa à
regulamentação do acesso à profissão, ao uso do título profissional
e à cédula profissional a que estão sujeitos os profissionais de
*Terapêuticas Não Convencionais***

I. Sumário executivo

1. A Associação Portuguesa dos Profissionais de Acupunctura apresentou à Autoridade da Concorrência uma “queixa contra o Governo Português e Autoridade Tributária e Aduaneira” alegando, resumidamente, que:

A Lei n.º 71/2013, que deveria sanar e clarificar as regras de acesso à prática das *Terapêuticas Não Convencionais*, acabou por criar um novo problema ao impossibilitar o acesso à candidatura à cédula profissional a um alargado grupo de profissionais e estudantes das áreas das TNC;

A Autoridade Tributária e Aduaneira tem o entendimento de que é devido, e deve ser liquidado, IVA aos profissionais das *Terapêuticas Não Convencionais* que concluíram a sua formação em data posterior à entrada em vigor da Lei n.º 71/2013 (ou que não se encontravam a exercer em Portugal nos 180 dias posteriores à entrada em vigor desse diploma), pelas prestações de serviços de assistência no âmbito das *Terapêuticas Não Convencionais* por não lhes ser aplicável a isenção que consta do n.º 1 do artigo 9.º do Código do IVA, isenção esta apenas aplicável aos profissionais detentores de cédula.

2. Com a interpretação que a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. faz dos termos da Lei n.º 45/2003 e da respetiva regulamentação (Lei n.º 71/2013 e Portaria n.º 182-B/2014), com exceção de licenciados no estrangeiro, desde 3 de outubro de 2013 que não são permitidos novos profissionais prestadores de qualquer uma das 7 *Terapêuticas Não Convencionais* previstas na lei: *Acupunctura, Fitoterapia, Homeopatia, Medicina Tradicional Chinesa, Naturopatia, Osteopatia e Quiropraxia*.
3. Com a interpretação que a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. faz da legislação vigente, com exceção de licenciados no estrangeiro, desde 19 de fevereiro de 2016 que não é possível requerer a emissão de cédula profissional, nas seguintes especialidades: *Acupunctura, Fitoterapia, Naturopatia, Osteopatia e Quiropraxia*.

4. Resulta da Lei, e é interpretação da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., que os profissionais da especialidade de *Homeopatia* não se encontram em condições de requerer a emissão da cédula profissional por ainda não ter sido aprovada a portaria a que se refere o artigo 5.º da Lei n.º 71/2013, apesar de esta lei prever que a sua regulamentação fosse aprovada nos 180 dias posteriores à sua publicação.
5. Resulta da Lei, e é interpretação da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., de que os profissionais da especialidade de *Medicina Tradicional Chinesa* que se encontrassem a exercer a atividade em 2 de outubro de 2013, apenas a partir de 9 de fevereiro de 2018 passaram a poder requerer a emissão da cédula profissional, pois apenas nesta data foi publicada a Portaria n.º 45/2018, apesar de a Lei n.º 71/2013 prever que a sua regulamentação fosse aprovada nos 180 dias posteriores à sua publicação.
6. Consequentemente, desde 19 de fevereiro de 2016 que se cristalizou o universo dos fitoterapeutas, acupuntores, quiropráticos, osteopatas e naturopatas com cédula profissional, sendo que apenas em 2020 chegarão a estas profissões os primeiros licenciados ao abrigo do regime corporizado pela Lei n.º 71/2013 e que, com base nessa licenciatura, poderão requerer a emissão de cédula profissional (exceto, recorde-se, para quem obtenha a licenciatura no estrangeiro).
7. Não se alcança razão alguma de interesse público que possa justificar o tratamento discriminatório no acesso à cédula de profissional de *Terapêuticas Não Convencionais*, com evidente impacto nos níveis concorrenciais na prestação destes serviços.
8. A situação decorrente da discriminação no acesso à cédula profissional agravou-se com a aprovação, pela Lei n.º 1/2017, de 16 de janeiro, de uma alteração ao regime que regula o acesso às profissões no âmbito das *Terapêuticas Não Convencionais* que, em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, do Código do IVA, isenta deste imposto os prestadores daqueles serviços possuidores de cédula profissional.
9. Em consequência existem prestadores de *Terapêuticas Não Convencionais* que beneficiam de isenção de IVA e outros que, por não possuírem cédula profissional, estão sujeitos àquele imposto.
10. Na avaliação de impacto concorrencial de medidas públicas, o tratamento desigual, em sede de IVA, de prestações de serviços semelhantes que se encontram numa

situação de concorrência, é suscetível de afetar a concorrência no mercado limitando a capacidade dos prestadores de serviços em causa para concorrer entre si, aumentando os custos de produção para os profissionais de *Terapêuticas Não Convencionais* afetados por aquele tratamento desigual.

11. O princípio da neutralidade fiscal, tal como tem sido interpretado e aplicado pelos tribunais da União Europeia, acarreta a supressão das distorções de concorrência decorrentes de âmbitos de incidência diferenciados de IVA, estando essa distorção espelhada em sujeição a condições desiguais de IVA para prestações de serviços que concorrem entre si.
12. Analisados os argumentos presentes na exposição da Associação Portuguesa dos Profissionais de Acupuntura, enquadrados pela legislação e regulamentação vigente, e tendo presente que compete à Autoridade da Concorrência, nos termos da alínea *g)* do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, bem como o poder de “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório” que lhe é conferido pela alínea *d)* do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos citados, vem esta Autoridade recomendar à Assembleia da República que seja promovida, no âmbito das suas competências, a regulamentação do acesso à profissão, ao uso do título profissional e à cédula profissional a que estão sujeitas os profissionais de *Terapêuticas Não Convencionais*, de modo a assegurar que a dilação na conclusão do enquadramento legislativo iniciado com a Lei n.º 45/2003, não impede nem cria hiatus suscetíveis de distorcer a concorrência no acesso à profissão por aqueles que se encontram a exercer estas atividades.

II. Exposição remetida à Autoridade da Concorrência

13. A Associação Portuguesa dos Profissionais de Acupuntura (doravante, APPA) apresentou à Autoridade da Concorrência (doravante, AdC) “queixa contra o Estado Português e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)”, alegando, resumidamente:

14. Que a Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, que veio regulamentar a Lei n.º 45/2003, de 22 de agosto, ainda se encontra por regulamentar, não obstante estipular no seu artigo 21.º o prazo de 180 dias para a sua regulamentação;
15. Que a questão do enquadramento em sede de IVA das prestações de serviços por profissionais de *Terapias Não Convencionais* (TNC) estaria legalmente resolvida através da publicação, em 2017, da alteração à Lei n.º 71/2013 que introduziu nesta um artigo 8.º-A que prevê que “[a]os profissionais que se dediquem ao exercício das Terapêuticas Não Convencionais referidas no artigo 2.º é aplicável o mesmo regime de imposto sobre o valor acrescentado das profissões paramédicas”¹;
16. Que o artigo 5.º da Lei n.º 71/2013 prevê que o acesso às profissões de TNC depende da titularidade do grau de licenciado numa das áreas definidas no artigo 2.º (*Acupuntura, Fisioterapia, Homeopatia, Medicina Tradicional Chinesa, Naturopatia, Osteopatia ou Quiropraxia*), sendo que o artigo 19.º, como disposição transitória, exige que “quem, à data da entrada em vigor da presente lei, se encontrar a exercer atividade em alguma das terapêuticas não convencionais a que se refere o artigo 2.º, deve apresentar na ACSS [Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.], no prazo de 180 dias a contar da data de entrada em vigor da regulamentação a que se referem os artigos 5.º e 6.º e o n.º 2 do presente artigo”, um conjunto vasto de informação e documentação, tendente à obtenção da cédula profissional²;
17. Que a Lei n.º 71/2013, que deveria sanar e clarificar as regras de acesso à prática das TNC, acabou por criar um novo problema ao impossibilitar o acesso à candidatura à cédula profissional a um alargado grupo de profissionais e estudantes das áreas das TNC;
18. Que, quando a Lei n.º 71/2013 foi publicada, com a disposição transitória que consta do artigo 19.º, um largo número de alunos de instituições de ensino

¹ Este artigo foi aditado à Lei n.º 71/2013 pelo artigo 2.º da Lei n.º 1/2017, de 16 de janeiro, sendo que, de acordo com o disposto no artigo 3.º desta última lei, o artigo 8.º-A da Lei n.º 71/2013 tem natureza interpretativa.

² Nos termos dos artigos 5.º, 6.º e 7.º o exercício destas profissões só é permitido aos detentores de cédula profissional.

legalmente constituídas estavam a iniciar os seus estudos, a meio ou a finalizá-los, mas, como não estavam a exercer a atividade, viram-se impedidos de se candidatar e de obter a cédula profissional;

19. Que, de igual modo, também os profissionais das TNC que tendo concluído a sua formação mas que não se encontravam a exercer a profissão à data de entrada em vigor da Lei n.º 71/2013, não cumprem os requisitos e, por essa razão se veem igualmente impedidos de se candidatar e de obter a cédula profissional;
20. Que, também, os profissionais das TNC que concluíram a sua formação mas que se encontravam a exercer a profissão à data de entrada em vigor da Lei n.º 71/2013 no estrangeiro, não cumprem os requisitos e, por essa razão, se veem igualmente impedidos de se candidatar e de obter a cédula profissional;
21. Que através da Resolução da Assembleia da República n.º 214/2016, a Assembleia da República recomendou ao Governo que acompanhasse a implementação da Lei n.º 71/2013;
22. Que a AT tem o entendimento de que é devido, e deve ser liquidado, IVA aos profissionais das TNC que concluíram a sua formação académica em data posterior à entrada em vigor da Lei n.º 71/2013, pela prestação de serviços de assistência no âmbito das TNC, por não lhe ser aplicável a isenção que consta do n.º 1 do artigo 9.º do Código do IVA (CIVA);
23. Que esta interpretação da AT não só contraria a intenção do legislador, e por conseguinte o espírito da lei, como cria uma grave discriminação negativa dos profissionais de TNC que não estavam a exercer a profissão em 2 de outubro de 2013;
24. Que o entendimento professado pela AT distorce a concorrência por tratar fiscalmente de forma diferente a prestação de serviços que são, na sua natureza, idênticos.
25. A APPA requer à AdC que emita uma “recomendação no sentido de o Governo: Se abster de continuar (por via da Autoridade Tributária e Aduaneira) a violar o princípio da neutralidade do IVA relativamente às prestações de serviços equiparadas a paramédicas e, em particular, das TNC (liquidando IVA sobre estas), violação essa que manifestamente distorce a concorrência entre operadores económicos que praticam idênticos serviços”; e, “consequentemente, adotar

celeremente as medidas legislativas necessárias que assegurem a neutralidade da tributação destes serviços de assistência relativos a TNC em sede de IVA”.

26. O Conselho de Administração da AdC aprovou o *projeto de Recomendação relativa à regulamentação do acesso à profissão, ao uso do título profissional e à cédula profissional a que estão sujeitos os profissionais de Terapêuticas Não Convencionais* e submeteu-o, para comentários, ao gabinete do Senhor Ministro Adjunto e da Economia, ao gabinete da Senhora Ministra da Saúde, à Senhora Presidente da Entidade Reguladora da Saúde, bem como aos mandatários da expoente.
27. A AdC recebeu em 23 de janeiro de 2019, da Senhora Presidente da Entidade Reguladora da Saúde, o ofício com a referência O-EXP/927/2019_cc 11247/2019, através do qual informa “que a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) concorda, em geral, com o sentido da recomendação projetada, a qual se julga útil e pertinente, porquanto a própria ERS, no âmbito das suas atividades de regulação, se tem deparado com o problema, e suas consequências, da não emissão de cédulas profissionais pela Administração Central do Sistema de Saúde IP a profissionais de terapêuticas não convencionais”.
28. Em 29 de março de 2019 a AdC recebeu do gabinete da Senhora Ministra da Saúde o ofício n.º 1427, através do qual comunica ter a Senhora Ministra da Saúde, por despacho, tomado conhecimento do projeto de recomendação e ordenado a pronúncia constante do ofício, que termina no sentido de “considerar pertinente a recomendação em apreço, atentas as situações relatadas não abrangidas pelo regime transitório do artigo 19.º da Lei n.º 71/2013”.

III. Avaliação de impacto concorrencial

1. Enquadramento do acesso e exercício à prestação de serviços pelos profissionais que aplicam *Terapêuticas Não Convencionais*

29. A Lei n.º 45/2003 *estabelece o enquadramento da atividade e do exercício dos profissionais que aplicam Terapêuticas Não Convencionais tal como são definidas pela Organização Mundial de Saúde*, reconhecendo como TNC as “terapêuticas praticadas pela Acupunctura, Homeopatia, Osteopatia, Naturopatia, Fitoterapia e Quiropraxia”³.

³ Artigo 3.º, n.º 2.

30. A Lei n.º 45/2003 encontra-se regulamentada pela Lei n.º 71/2013 que “regula o acesso às profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais, e o seu exercício, no setor público ou privado, com ou sem fins lucrativos”⁴.
31. A Lei n.º 71/2013 “aplica-se a todos os profissionais que se dediquem a terapias por *Acupuntura, Fitoterapia, Homeopatia, Medicina Tradicional Chinesa Naturopatia, Osteopatia e Quiropraxia*”⁵ e estabelece que o acesso à profissão de TNC “depende da titularidade do grau de licenciado numa das áreas referidas no artigo 2.º, 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”⁶.
32. Os requisitos gerais que devem ser satisfeitos pelo ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado nas TNC foram estabelecidos através das Portarias n.ºs 172-B/2015 (*Fitoterapia*); 172-C/2015, (*Acupuntura*); 172-D/2015 (*Quiropraxia*), 172-E/2015 (*Osteopatia*), 172-F/2015 (*Naturopatia*), todas publicadas a 5 de junho, e 45/2018 (*Medicina Tradicional Chinesa*), publicada a 9 de fevereiro.
33. “O exercício das profissões referidas no artigo 2.º só é permitido aos detentores de cédula profissional emitida pela Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.”⁷, e a “emissão da cédula profissional está condicionada à titularidade de diploma adequado, nos termos do artigo 5.º”⁸.
34. “As regras a aplicar ao requerimento e emissão da cédula profissional são aprovadas por portaria do membro do Governo responsável pela área da saúde”⁹.
35. O artigo 8.º-A da Lei n.º 71/2013 dispõe que aos “profissionais que se dediquem ao exercício das terapêuticas não convencionais referidas no artigo 2.º é aplicável

⁴ Artigo 1.º.

⁵ Artigo 2.º.

⁶ Artigo 5.º n.º 1.

⁷ Artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 71/2013.

⁸ Artigo 6.º, n.º 2.

⁹ Artigo 6.º, n.º 3.

o mesmo regime de imposto sobre o valor acrescentado das profissões paramédicas¹⁰.

36. O artigo 9.º, n.º 1, do Código do IVA (CIVA) dispõe que estão isentas deste imposto “as prestações de serviços efetuadas no exercício das profissões de médico, odontologista, parteiro, enfermeiro e outras profissões paramédicas”.
37. O artigo 19.º da Lei n.º 71/2013 (disposição transitória) estipula a documentação que “[q]uem, à data da entrada em vigor da presente lei, se encontrar a exercer atividade em alguma das terapêuticas não convencionais a que se refere o artigo 2.º, deve apresentar, na ACSS, no prazo de 180 dias a contar da data de entrada em vigor da regulamentação a que se referem os artigos 5.º e 6.º e o n.º 2 do presente artigo”.
38. O artigo 21.º da Lei n.º 71/2013 previa que “[a] regulamentação prevista nos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 10.º, 11.º, 17.º e 19.º é aprovada no prazo de 180 dias após a publicação da presente lei”.

2. O regime de acesso à profissão

39. A AdC procede à avaliação de impacto concorrencial de medidas de política pública no quadro dos poderes que lhe são atribuídos pelos n.ºs 1 e 4 do artigo 6.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.
40. Neste quadro legal, compete à AdC, nos termos da alínea g) do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, sendo-lhe ainda atribuído pela alínea d) do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos citados o poder de “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório”.
41. A exposição apresentada à AdC foca-se no impacto concorrencial que resulta de a interpretação literal que é feita pela Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (doravante ACSS) levar, *prima facie*, a que não sejam emitidas cédulas profissionais de prestadores de TNC, exceto nas condições previstas na norma

¹⁰ Este artigo foi aditado à Lei n.º 71/2013 pelo artigo 2.º da Lei n.º 1/2017, de 16 de janeiro.

transitória presente no artigo 19.º da Lei n.º 71/2013 e, conseqüentemente, que a prestação dos serviços de TNC, por parte dos que tendo habilitações de base para tal mas que não obtiveram a cédula profissional naqueles termos, não se encontra sob o mesmo regime de isenção de IVA.

42. Analisemos a primeira parte da questão colocada pela APPA, *i.e.*, o regime de acesso à profissão.
43. Nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 71/2013 “o acesso às profissões das terapêuticas não convencionais depende da titularidade do grau de licenciado numa das áreas referidas no artigo 2.º, 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”.
44. Prevê o artigo 6.º da Lei n.º 71/2013:

Artigo 6.º

Cédula profissional

- 1 - O exercício das profissões referidas no artigo 2.º só é permitido aos detentores de cédula profissional emitida pela Administração Central do Sistema de Saúde, I. P., adiante designada por ACSS.
- 2 - A emissão da cédula profissional está condicionada à titularidade de diploma adequado, nos termos do artigo 5.º.
- 3 - As regras a aplicar ao requerimento e emissão da cédula profissional são aprovadas por portaria do membro do Governo responsável pela área da saúde.
- 4 - Pela emissão da cédula profissional é devido o pagamento de uma taxa de montante a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde.

45. Ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 71/2013, o Governo aprovou a Portaria n.º 182-B/2014, de 12 de setembro, onde dispõe:

Artigo 1.º

Cédula profissional

1. A emissão da cédula profissional está condicionada à titularidade de diploma adequado, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro.
2. Para efeitos do disposto no número anterior, os diplomados por estabelecimentos de ensino superior estrangeiros devem solicitar o registo/reconhecimento ou equivalência do seu grau académico de acordo com, respetivamente, o Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 outubro, ou o Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de junho.

3. O modelo da cédula profissional é o constante do anexo I à presente portaria, da qual faz parte integrante.

Artigo 2.º

Requerimento de cédula profissional

1. O requerimento para emissão de cédula profissional para o exercício das profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais é o constante do anexo III à presente portaria e inclui:

a) Elementos de identificação pessoal (cartão do cidadão, bilhete de identidade ou passaporte, cartão de contribuinte, fotografia atualizada).

b) Certificado do registo criminal emitido há menos de 3 meses.

c) Cópia do certificado de habilitações ou diploma de formação com identificação do estabelecimento de ensino, nota e data de conclusão do curso ou de outras formações relevantes para a profissão.

2. O requerimento e os documentos comprovativos deverão ser enviados através de uma plataforma informática que será disponibilizada no sítio da ACSS IP.

3. Quaisquer alterações aos elementos a que se refere o número anterior devem ser comunicadas à ACSS até 30 dias úteis após a sua verificação.

4. Após a atribuição da cédula deverá o profissional contratar o respetivo seguro de responsabilidade civil profissional, e introduzir, nos 30 dias úteis seguintes, a identificação da apólice na plataforma informática.

46. Os ciclos de estudo a que se refere o artigo 5.º da Lei n.º 71/2013 não existiam à data da sua publicação¹¹. Para salvaguardar as situações de quem se encontrasse profissionalmente a prestar os atos típicos das TNC nela identificadas a Lei n.º 71/2013 contém uma disposição transitória com o seguinte teor:

Artigo 19.º

Disposição transitória

“1 — Quem, à data da entrada em vigor da presente lei, se encontrar a exercer atividade em alguma das terapêuticas não convencionais a que se refere o artigo 2.º, deve apresentar, na ACSS, no prazo de 180 dias a contar da data de entrada em vigor da regulamentação a que se referem os artigos 5.º e 6.º e o n.º 2 do presente artigo:

a) Documento emitido pela respetiva entidade patronal, do qual resulte a comprovação do exercício da atividade, ou declaração de exercício de atividade

¹¹ Foram aprovados pelas Portarias n.ºs 172-B/2015 a 172-F/2015 e 45/2018.

emitida pela Autoridade Tributária e Aduaneira, na qual conste a data de início da atividade;

- b) Documento comprovativo de inscrição num regime de segurança social;
- c) Descrição do respetivo percurso formativo e profissional, em formato de *curriculum vitae* europeu, acompanhada dos documentos comprovativos, nomeadamente:
 - i) Relativamente à terapêutica a praticar, identificação da instituição que ministrou a formação, respetiva duração e a data em que a mesma foi concluída com êxito, bem como eventual estágio praticado, seu local de exercício, duração e identificação do responsável pelo estágio;
 - ii) Formações ou estágios complementares, com identificação das respetivas instituições, durações e datas;
 - iii) Funções exercidas no âmbito da terapêutica a praticar.

2 — A ACSS procede à apreciação curricular documentada referida no número anterior, nos termos que sejam fixados por portaria do membro do Governo responsável pela área da saúde, e profere uma das seguintes decisões:

- a) Atribuição de uma cédula profissional;
- b) Atribuição de uma cédula profissional provisória, válida por um período determinado não superior a duas vezes o período para formação complementar cuja conclusão com aproveitamento seja considerada necessária para a atribuição da cédula profissional, nos termos do artigo 6.º;
- c) Não atribuição da cédula profissional.

3 — Sempre que, por motivo fundamentado, a ACSS julgar insuficientes os documentos probatórios referidos no presente artigo, pode solicitar o fornecimento pelos interessados de quaisquer outros meios de prova da situação profissional invocada e ou a intervenção dos serviços competentes do ministério com a tutela do emprego.

4 — Nas situações previstas no número anterior, os interessados devem fornecer os elementos exigidos num prazo de 60 dias.

5 — Pela atribuição da cédula profissional provisória é devido o pagamento de uma taxa de montante a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde.

6 — Para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º, as instituições de formação/ensino não superior que, à data da entrada em vigor da presente lei, se encontrem legalmente constituídas e a promover formação/ensino na área das terapêuticas não convencionais legalmente reconhecidas, dispõem de um período não superior a cinco anos para efeitos de adaptação ao regime jurídico das instituições de ensino superior, nos termos a regulamentar pelo Governo em legislação especial.

7 — O disposto no presente artigo não prejudica a aplicação do regime legal de reconhecimento de graus académicos estrangeiros e das regras de mobilidade previstas no regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior.

8 — Para a prossecução dos objetivos previstos no presente artigo, a ACSS pode recorrer ao apoio e colaboração de outras entidades, nomeadamente as previstas no artigo 12.º, ao Instituto de Emprego e Formação Profissional, I. P., a peritos no exercício da terapêutica não convencional em apreço ou a instituições internacionais que tenham acompanhado processos semelhantes.

9 — O disposto no n.º 4 do artigo 11.º entra em vigor dois anos após a publicação da presente lei.”

47. O prazo de 180 dias a que se refere o n.º 1 do artigo 19.º terminou no dia 19 de fevereiro de 2016¹², sendo interpretação da ACSS que a submissão do requerimento no referido prazo, ou a inscrição na plataforma das TNC no mesmo prazo, é condição imprescindível para se poder solicitar a cédula profissional numa das TNC regulamentadas ao abrigo da Lei n.º 71/2013^{13 14}.

3. O prazo limite para requerer cédula profissional enquanto barreira de acesso à profissão

¹² A regulamentação de referência para o início de contagem destes 180 dias é corporizada pelas Portarias n.ºs 172-B/2015 a 172-F/2015, de 5 de junho. Contudo, para os profissionais de Medicina Tradicional Chinesa, cujo ciclo de estudos foi aprovado pela Portaria n.º 45/2018, de 9 de fevereiro, o período transitório do artigo 19.º da Lei n.º 71/2013 terminou em 5 de novembro de 2018. No caso da Homeopatia não se encontra completamente regulamentada a Lei n.º 71/2013, por falta de publicação do respetivo ciclo de estudo, motivo pelo qual estes profissionais não podem requerer, nem obter, a respetiva cédula profissional.

¹³ Vide <http://www.acss.min-saude.pt/2016/09/23/tnc-perguntas-frequentes/>

¹⁴ Tal não se aplica, como referimos *supra*, aos profissionais de Medicina Tradicional Chinesa. De igual modo cremos que não se aplicará às situações em que o candidato obteve o curso superior de TNC no estrangeiro. Na verdade, à questão: *Tirei um curso superior de uma TNC, abrangida pela Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, no estrangeiro. O que fazer para pedir o reconhecimento do curso e posterior cédula profissional?* a ACSS responde: *Deve solicitar o registo, reconhecimento ou equivalência do grau na Direção Geral do Ensino Superior ou num estabelecimento de ensino superior oficial, sem qualquer referência a um prazo limite. Vide <http://www.acss.min-saude.pt/2016/09/23/tnc-perguntas-frequentes/>*

48. No processo de avaliação do impacto concorrencial de políticas públicas tem uma preponderância muito relevante a análise das barreiras à entrada. No *Guia para Avaliação de Concorrência* da OCDE, documento instrumental na avaliação das políticas públicas, podemos ler: “De um modo geral, as barreiras à entrada podem ser definidas como os fatores que dificultam a entrada de empresas novas no mercado relevante. Avaliar a extensão destas barreiras é importante, pois fornece-nos uma perspetiva do grau potencial de concorrência que as empresas estabelecidas podem enfrentar. Por exemplo, se as barreiras à entrada forem elevadas, as empresas incumbentes podem assumir comportamentos restritivos da concorrência, aumentar os preços e desfrutar [de] lucros elevados, sem o receio de que a entrada de novas empresas comprometa os seus proveitos. Dito de outra forma, quanto menor o nível de barreiras à entrada, maior será o grau potencial de concorrência, verificando-se ainda um efeito disciplinador sobre as empresas estabelecidas no mercado, cujo poder de mercado é restringido”¹⁵.
49. No mesmo documento a OCDE refere que “[a] entrada de novas empresas no mercado fomenta a concorrência nos preços, estimula a inovação, desenvolve a eficiência da produção e resulta tanto numa maior variedade de bens e serviços como na melhoria da qualidade dos produtos”¹⁶. No mesmo sentido apontam as *Linhas de Orientação sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas* da AdC de julho de 2018¹⁷.
50. O tratamento diferenciado que resulte da legislação e/ou regulamentação que é imposto a profissionais que se encontrem nas mesmas condições ou em condições semelhantes é suscetível de afetar a concorrência no mercado limitando

¹⁵ In OCDE (2017), *Guia para Avaliação de Concorrência: Volume 2 Diretrizes*, www.oecd.org/competition/toolkit p. 26, onde se afirma também que “[o] cômputo total dos efeitos nocivos sobre a concorrência vai depender da dimensão das barreiras à entrada. Se forem elevadas, podemos argumentar que estas novas medidas, ao constituírem limitações adicionais, produzem prejuízos significativos à concorrência. Se as barreiras forem reduzidas ou pouco relevantes, o prejuízo para a concorrência torna-se menos material”.

¹⁶ *Idem*, p. 29.

¹⁷ Vide http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Políticas_Publicas/Paginas/AvaliacaoPolíticasPublicas.aspx

capacidade de estes prestadores de prestarem os seus serviços (OCDE, Lista de Controlo A2, A3, A4 e B4).

51. Sobre a intervenção da AdC, importa sublinhar que o objetivo prosseguido neste domínio é o de recomendar às entidades públicas com competência na matéria a adoção de medidas de política pública com menor impacto na concorrência nos mercados. Desta forma, as recomendações da AdC têm por objetivo contribuir para uma intervenção pública mais eficiente, que reforce a concorrência nos mercados, promovendo, por essa via, uma utilização mais eficiente dos recursos da economia, maior inovação, melhores condições de oferta para os consumidores e, conseqüentemente, o aumento de bem-estar.

4. Os efeitos na concorrência da interpretação da ACSS quanto aos prazos para requerer cédula profissional

52. É neste quadro da avaliação de impacto concorrencial que a AdC é chamada a analisar a exposição apresentada pela APPA, estando em causa a interpretação que a ACSS faz no sentido de limitar o acesso à profissão de fitoterapeuta, acupuntor, quiroprático, osteopata e naturopata, ao ter estado a exercer essa atividade num momento concreto, bem como ao requerimento de acesso ter sido realizado antes de uma determinada data¹⁸.

53. Com a interpretação que a ACSS faz dos termos da Lei n.º 45/2003 e da respetiva regulamentação (mormente do teor da Lei n.º 71/2013 e Portaria n.º 182-B/2014), apenas pode aceder à cédula profissional — e ao exercício da profissão bem como

¹⁸ Referimo-nos sempre à interpretação que a ACSS faz pois é esta entidade quem aceita os pedidos e emite as cédulas profissionais. Adiantamos desde já, contudo, que, face à letra da lei, a margem interpretativa da ACSS nesta matéria é reduzida.

ao uso do título profissional correspondente à profissão¹⁹ — de fitoterapeuta, acupuntor, quiroprático, osteopata e naturopata, quem^{20 21}:

- Em 2 de outubro de 2013 se encontrasse a exercer atividade em alguma destas terapêuticas não convencionais e, cumulativamente;
- Tenha solicitado até 19 de fevereiro de 2016, a emissão da sua cédula profissional, submetendo à ACSS requerimento da mesma ou efetuado a inscrição na plataforma das TNC;

54. Daqui resulta que, com exceção de quem se licencie no estrangeiro, a obtenção de cédula profissional e, conseqüentemente, **a entrada de novos prestadores destes serviços** — o que é o mesmo que dizer o acesso a estas 5 profissões — **está proibida desde 3 de outubro de 2013 até à presente data**. Ou seja, um profissional que tenha começado a exercer atividade em janeiro de 2014 não pode exercer a profissão, tampouco usar o título profissional nem solicitar a emissão de cédula profissional.

55. Também estão proibidos de aceder a estas 5 profissões os profissionais que prestassem estes serviços antes daquela data, mas não até 2 de outubro de 2013,

¹⁹ Respetivamente artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 71/2013. A Portaria n.º 207-A/2014, de 8 de outubro, que fixa a caracterização e o conteúdo funcional da profissão de naturopata, é taxativa ao afirmar, no seu artigo 3.º, que: “1 — A naturopatia **é exercida sob o título profissional de naturopata**. 2 — Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, **o título profissional de naturopata só pode ser utilizado pelos detentores da correspondente cédula profissional** emitida nos termos fixados pela lei. 3 — Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, **a profissão de naturopata só pode ser exercida pelos detentores da correspondente cédula profissional** emitida nos termos fixados pela lei”, sublinhados, obviamente, nossos. Para as outras TNC encontramos redação de idêntico teor no artigo 3.º das portarias n.ºs 207-B/2014 a 207-G/2014, de 8 de outubro.

²⁰ As conclusões que aqui verberamos sobre a interpretação que a ACSS faz retiramo-las, por um lado da exposição da APPA e, também, das respostas que a ACSS dá às questões sobre a emissão da cédula de fitoterapeuta, acupuntor, quiroprático, osteopata e naturopata na sua página eletrónica, vide <http://www.acss.min-saude.pt/2016/09/23/tnc-perguntas-frequentes/>

²¹ A análise que se segue apenas é plenamente aplicável à prática de atos no âmbito da *Acupuntura, Fitoterapia, Naturopatia, Osteopatia e Quiropraxia*. No que respeita à *Medicina Tradicional Chinesa* aqueles momentos relevantes são ainda mais espaçados: estar a exercer em 2 de outubro de 2013 e ter requerido a cédula profissional entre 9 de fevereiro de 2018 e 5 de novembro de 2018. Quanto à *Homeopatia* as conclusões serão ainda mais gravosas uma vez que a contagem dos 180 dias que a Lei n.º 71/2013 contemplava para que se iniciasse o processo de solicitação de cédula profissional não se iniciou sequer.

mesmo que tenham retomado depois essa atividade. Ou seja, um profissional que, por exemplo, tenha estado a exercer a atividade em qualquer uma daquelas profissões antes de outubro de 2013 e tenha retomado em dezembro de 2013, já não pode requerer a emissão da cédula profissional.

56. Adicionalmente, e ainda por efeito da interpretação que a ACSS faz dos termos do artigo 19.º da Lei n.º 71/2013, **desde 19 de fevereiro de 2016 que nenhum daqueles prestadores** — do universo dos que se encontravam a exercer a 3 de outubro de 2013 — **pode requerer a cédula profissional**. Ou, dito por outras palavras, estão também proibidos de aceder à profissão todos aqueles que em 2 de outubro de 2013 estavam a exercer a atividade em qualquer uma daquelas 5 profissões, mas que, por qualquer motivo, não solicitaram a emissão da cédula profissional entre 6 de junho de 2015 e 19 de fevereiro de 2016.

57. **Donde se conclui que: desde 3 de outubro de 2013 que não é permitido o acesso a estas profissões; e que, desde 19 de fevereiro de 2016, não se pode requerer a cédula profissional para estas profissões.**

58. Outro motivo que impede o acesso à cédula profissional — e, repita-se, ao exercício da profissão bem como ao uso do título profissional correspondente à profissão — prende-se com os efeitos causados pelo atraso na publicação da regulamentação da Lei n.º 71/2013. Esta lei estipula:

Artigo 5.º

Acesso à profissão

1 — O acesso às profissões das terapêuticas não convencionais depende da titularidade do grau de licenciado numa das áreas referidas no artigo 2.º, 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.

2 — Na fixação dos requisitos a que se refere o número anterior são considerados os termos de referência da Organização Mundial de Saúde para cada profissão, após a audição da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior e da Direção-Geral da Saúde, adiante designada por DGS.

59. Por seu lado, o artigo 21.º da Lei n.º 71/2013 estipulava que *[a] regulamentação prevista nos artigos 4.º, 5.º, 6.º, 10.º, 11.º, 17.º e 19.º é aprovada no prazo de 180 dias após a publicação da presente lei.*

60. Contudo, as Portarias n.ºs 172-B/2015 a 172-F/2015, datam de 5 de junho de 2015, donde os primeiros cursos tendentes a licenciatura em qualquer uma das

especialidades a que aquelas respeitam apenas tenham sido acreditados em 2016^{22 23}.

61. Os ciclos de estudos a que se refere o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/2013, conducente ao grau de licenciado em qualquer uma das especialidades para as quais já foram publicadas as respetivas portarias, tem a duração de oito semestres curriculares²⁴.
62. Ou seja, apenas no ano letivo 2016/2017 foi possível iniciar os cursos, com a duração de 8 semestres, tendente à obtenção do grau de licenciatura em qualquer uma das 5 especialidades em causa.
63. Como resultado desta demora, apenas no ano letivo de 2016/2017 foi possível iniciar os cursos, que com a duração de 8 semestres, em teoria e no cenário mais otimista, apenas no final do ano letivo de 2019/2020 poderão conferir o grau de licenciado e, com este, o acesso à cédula profissional para qualquer uma daquelas 5 especialidades²⁵.
64. Consequentemente, desde 19 de fevereiro de 2016 que se cristalizou o universo dos fitoterapeutas, acupuntores, quiropráticos, osteopatas e naturopatas com cédula profissional, sendo que apenas em 2020²⁶ chegarão a estas profissões os primeiros licenciados ao abrigo do regime corporizado pela Lei n.º 71/2013, e que, com base nessa licenciatura, poderão requerer a emissão de cédula profissional (exceto, recorde-se para quem obtenha a licenciatura em alguma destas TNC no estrangeiro e veja a mesma ser reconhecida).
65. Ou seja, a legislação de 2003 (Lei n.º 45/2003) só 12 anos depois ficou completa para os fitoterapeutas, acupuntores, quiropráticos, osteopatas e naturopatas, tendo

²² Vide <http://www.a3es.pt/>

²³ No caso da *Medicina Tradicional Chinesa*, como o respetivo ciclo de estudo apenas foi aprovado em 29 de janeiro de 2018, com a publicação da Portaria n.º 45/2018, esses cursos tendentes à obtenção da licenciatura nesta especialidade não se encontram ainda, sequer, acreditados.

²⁴ Vide artigo 11.º das Portarias n.ºs 172-B/2015 a 172-F/2015 e 45/2018.

²⁵ Na prática, para a maior parte destas especialidades, a chegada dos primeiros licenciados far-se-á mais tarde atendendo a que apenas para *Osteopatia* e *Acupuntura* há ciclos de estudos acreditados pela A3ES, vide <http://www.a3es.pt/>

²⁶ Em rigor tal só acontecerá para os primeiros licenciados em *Osteopatia*. A primeira acreditação em *Acupuntura* foi aprovada pela A3ES em 5.6.2018, vide <http://www.a3es.pt/>

demorado 15 anos para a especialidade de *Medicina Tradicional Chinesa*²⁷, e estando, à data, ainda incompleta para a especialidade de *Homeopatia*.

66. Deste atraso na regulamentação da Lei n.º 45/2003, da exclusiva responsabilidade de quem tem competência para desencadear e aprovar os diplomas em causa, não deve a ACSS retirar consequências que possam prejudicar o acesso a estas profissões e, simultaneamente, os níveis de concorrência na prestação destes serviços.

5. O procedimento de obtenção da cédula para quem se encontrava a exercer a atividade a 2 de outubro de 2013

67. Do que antecede conclui-se que, excluindo quem tenha obtido a licenciatura em qualquer uma das 5 especialidades no estrangeiro, apenas aqueles que, aquando da entrada em vigor da Lei n.º 71/2013, se encontravam a exercer a atividade puderam obter a cédula profissional, tendo-a requerido até 19 de fevereiro de 2016.

68. É obrigação da AdC perscrutar a presença de algum fundamento de interesse público que possa justificar esta discriminação no acesso à cédula profissional entre prestadores das TNC.

69. Olhemos, agora em detalhe, para o que é o procedimento regulamentar estabelecido e que permitiu a obtenção de cédula de profissional em TNC. O mesmo está, essencialmente, vertido na norma transitória do artigo 19.º da Lei n.º 71/2013.

70. Para obtenção da cédula profissional exige o n.º 1 do artigo 19.º que o profissional que àquela data já se encontrava a exercer atividade em qualquer uma das TNC apresente na ACSS: “a) Documento emitido pela respetiva entidade patronal, do qual resulte a comprovação do exercício da atividade, ou declaração de exercício de atividade emitida pela Autoridade Tributária e Aduaneira, na qual conste a data de início da atividade; b) Documento comprovativo de inscrição num regime de segurança social; c) Descrição do respetivo percurso formativo e profissional, em formato de *curriculum vitae* europeu, acompanhada dos documentos comprovativos, nomeadamente: i) Relativamente à terapêutica a praticar, identificação da instituição que ministrou a formação, respetiva duração e a data

²⁷ Com a publicação em 9 de fevereiro de 2018 da Portaria n.º 45/2018.

em que a mesma foi concluída com êxito, bem como eventual estágio praticado, seu local de exercício, duração e identificação do responsável pelo estágio; ii) Formações ou estágios complementares, com identificação das respetivas instituições, durações e datas; iii) Funções exercidas no âmbito da terapêutica a praticar”.

71. Neste elenco de documentação exigida não vislumbramos nenhuma razão de interesse público que possa justificar o tratamento discriminatório que identificámos *supra*.
72. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo a ACSS procede à apreciação curricular documentada referida no n.º 1, nos termos que sejam fixados por portaria do membro do Governo responsável pela área da saúde. Esses termos constam da Portaria n.º 181/2014, de 12 de setembro, e são os seguintes:

Artigo 1.º

Grupo de Trabalho de Avaliação Curricular dos Profissionais das Terapêuticas não Convencionais

1 — É criado, no âmbito da Administração Central do Sistema de Saúde, I. P., adiante designada por ACSS, o Grupo de Trabalho de Avaliação Curricular dos Profissionais das Terapêuticas não Convencionais, a seguir designado Grupo de Trabalho, 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.

2 — Compete ao Grupo de Trabalho emitir parecer que informe a decisão para a atribuição de cédula profissional ou, se for o caso, atribuição de cédula profissional provisória ou não atribuição de cédula profissional.

Artigo 3.º

Atribuições

1 — O Grupo de Trabalho procede à apreciação curricular da documentação apresentada pelos requerentes, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro.

2 — Compete ao Grupo de Trabalho emitir parecer que informe a decisão de atribuição de cédula profissional, de atribuição de cédula profissional provisória ou de não atribuição de cédula profissional.

3 — As propostas do Grupo de Trabalho são submetidas ao Presidente do Conselho Diretivo da ACSS para decisão, devendo o requerente ser notificado da mesma, para que, caso entenda, possa recorrer da decisão nos prazos legalmente estipulados.

Artigo 4.º

Apreciação

1 — Na apreciação curricular, o Grupo de Trabalho avalia os critérios definidos na tabela abaixo e atribui a correspondente classificação.

a) Escolaridade

9.º ano — 1 ponto.

12.º ano — 2 pontos.

Licenciatura (*1) — 3 pontos.

Mestrado ou Doutoramento (*1) — 4 pontos.

b) Experiência profissional

Até 3 anos — 1 ponto.

3 a 6 anos — 2 pontos.

6 a 9 anos — 3 pontos.

10 ou mais anos — 4 pontos.

c) Formação escolar na área

Até 1000 horas — 1 ponto.

1000-1500 horas — 2 pontos.

1500-2000 horas — 3 pontos.

Mais de 2000 horas — 4 pontos.

d) Formação ou estágios complementares

50-100 horas — 1 ponto.

101-150 horas — 2 pontos.

151-200 horas — 3 pontos.

Mais de 200 horas — 4 pontos.

e) Critérios suplementares

Uma publicação em revista ou livro indexado — 1 ponto.

Três ou mais publicações em revista ou livro indexado — 2 pontos.

2 — Se a classificação apurada for igual ou superior a 14 pontos, será emitido parecer no sentido da atribuição da cédula profissional.

3 — Se a classificação apurada for entre 8 e 13 pontos, será emitido parecer no sentido da atribuição da cédula profissional provisória e fixado número de créditos a obter em cada componente de formação do ciclo de estudos da licenciatura correspondente, bem como o período para conclusão dessa formação complementar com aproveitamento, para que seja possível a atribuição da cédula profissional.

4 — Se a classificação apurada for de menos de 8 pontos, os requerentes serão sujeitos a outros critérios de avaliação, de acordo com o disposto no artigo seguinte.

Artigo 5.º

Outros critérios de avaliação

1 — O Grupo de Trabalho poderá recorrer a outros critérios para a atribuição de cédula profissional provisória, sempre que o considere relevante, tais como exame (escrito/oral/prático), discussão curricular, entrevista ou outros.

2 — No caso de recurso a outros critérios de avaliação, será nomeado pelo Conselho Diretivo da ACSS, mediante proposta do Grupo de Trabalho, um júri composto por peritos no exercício da terapêutica não convencional em apreço ou a instituições nacionais ou estrangeiras que tenham reconhecidamente capacidade de avaliação dos profissionais da área.

3 — A avaliação efetuada ao abrigo do número anterior pode conduzir à atribuição de cédula profissional provisória ou à não atribuição de cédula profissional.

4 — No caso de ser atribuída cédula profissional provisória, será fixado número de créditos a obter em cada componente de formação do ciclo de estudos da licenciatura correspondente, bem como o período para conclusão dessa formação complementar com aproveitamento, para que seja possível a atribuição da cédula profissional.

(*1) Quem tiver um grau académico numa profissão de saúde, de acordo com a definição da Classificação Portuguesa das Profissões INE 2010, tem uma majoração neste critério de 2 pontos.

73. Os cinco critérios de avaliação identificados como relevantes na portaria — *escolaridade, experiência profissional, formação escolar na área, formação ou estágios complementares, critérios suplementares* — estão desenhados de forma objetiva, sendo irrelevante o momento em o candidato os tenha preenchido, desde que, evidentemente, os mesmos estejam cumpridos e sejam aferíveis aquando do requerimento da cédula profissional.
74. Por exemplo, na apreciação curricular, o Grupo de Trabalho atribui 2 pontos correspondente a *a) escolaridade/12.º ano*, independentemente de este nível de escolaridade ter sido obtido antes ou depois da data de entrada em vigor da Lei n.º 71/2013 (2 de outubro de 2013); da mesma forma que atribui 2 pontos no critério *e) critérios suplementares/três ou mais publicações em revista ou livro indexado*, sejam estas anteriores ou posteriores àquela data. O mesmo se poderia replicar para qualquer um dos outros critérios.
75. Esta abrangência temporal na avaliação dos critérios definidos para a apreciação curricular indicia-nos que o fito de todo o processo tendente à emissão de cédula

profissional nas TNC é o de aferir, cabalmente, a suficiência e adequação dos conhecimentos e níveis de experiência dos candidatos, de modo que estes se mostrem habilitados, aptos e capazes para exercer a atividade e usufruir desse título profissional.

76. Tanto assim é que o próprio regime transitório presente na Lei n.º 71/2013 prevê que, “sempre que, por motivo fundamentado, a ACSS julgar insuficientes os documentos probatórios referidos no presente artigo, pode solicitar o fornecimento pelos interessados de quaisquer outros meios de prova da situação profissional invocada e ou a intervenção dos serviços competentes do ministério com a tutela do emprego”²⁸.

77. Prevendo também que “para a prossecução dos objetivos previstos no presente artigo, a ACSS pode recorrer ao apoio e colaboração de outras entidades, nomeadamente as previstas no artigo 12.º, ao Instituto de Emprego e Formação Profissional, I. P., a peritos no exercício da terapêutica não convencional em apreço ou a instituições internacionais que tenham acompanhado processos semelhantes”²⁹.

78. De novo não alcançamos nesta *apreciação curricular documentada* razão alguma de interesse público que possa justificar o tratamento discriminatório que identificámos, que impede alguns candidatos de requerer a cédula profissional, com evidente impacto nos níveis concorrenciais na prestação de serviços de TNC, originada na absoluta rigidez com que são interpretadas duas exigências mais formais que materiais, mais logísticas que de aferição de competências, e que são, recorde-se:

- A exigência que os candidatos se encontrassem a exercer funções em 2 de outubro de 2013, e, simultaneamente;

²⁸ Artigo 19.º, n.º 3.

²⁹ Artigo 19.º, n.º 8. Cremos que esta colaboração com *peritos no exercício da terapêutica não convencional em apreço ou a instituições internacionais que tenham acompanhado processos semelhantes* seja para que, se necessário for, se possa aferir materialmente as habilitações invocadas pelos candidatos e não apenas para indexar pontos a determinados critérios formais.

- A exigência que estes candidatos tivessem requerido a emissão da cédula profissional entre 6 de junho de 2015 e 19 de fevereiro de 2016.

79. Por fim, se analisarmos aquilo que é o conteúdo funcional destas TNC, não se vislumbra em que é que a possibilidade de se requerer e obter cédula profissional para além daqueles 2 intervalos temporais coloca em causa os objetivos do processo de regulamentação do acesso e exercício profissional das atividades de aplicação de TNC que presidiram à Lei n.º 71/2013.

80. Olhemos para aquilo que é o referencial de competências do profissional de *Naturopatia*:³⁰

Artigo 4.º

Referencial de competências

1 — O naturopata deve ter:

- a) Conhecimentos críticos sobre a teoria, a prática e os princípios da naturopatia, evidenciando-o através de várias abordagens, e selecionando os planos de tratamento para ir ao encontro das necessidades individuais dos utentes;
- b) Conhecimentos dos princípios e estratégias terapêuticas, bem como da gestão do plano de tratamento, aplicando terapias energéticas, plantas medicinais, fórmulas e produtos homeopáticos e nutrientes sob a forma de suplementos alimentares, de acordo com a legislação em vigor;
- c) Conhecimentos aprofundados das indicações e contra-indicações dos diversos tratamentos naturopáticos;
- d) Conhecimentos suficientes da visão naturalista-holística do ser humano, de modo a reconhecer e interpretar sinais de disfunção e desenvolver estratégias e tratamentos naturais adequados;
- e) Conhecimentos suficientes de psicologia e dos determinantes sociais da saúde que lhe permitam contextualizar a decisão terapêutica e os cuidados a prestar;
- f) Conhecimentos aprofundados sobre comunicação interpessoal, que lhe permitam uma recolha adequada dos factos pessoais e familiares relevantes para a aplicação da terapêutica, a manutenção de uma boa relação com os clientes, colegas e outras

³⁰ Por economia, e por ter sido a primeira, escolhemos a Portaria n.º 207-A/2014, que fixa a *caracterização e o conteúdo funcional da profissão de naturopata*. Nas restantes portarias encontramos conteúdos muito próximos, com adaptações a cada uma das especialidades. Essas diferenças em nada prejudicam, cremos, a conclusão que resulta desta análise.

pessoas relacionadas com a profissão e a prevenção e resolução das situações de conflito;

g) Conhecimentos aprofundados das ciências comportamentais que lhe permitam fazer um aconselhamento adequado e eficaz sobre estilos de vida saudável;

h) Conhecimentos suficientes de fisiologia, patologia, fisiopatologia, observação de sinais e da sintomatologia para identificar as situações em que a pessoa possa necessitar da intervenção de outro profissional de saúde.

2 — O naturopata deve ser capaz de:

a) Atuar na sua prática profissional de modo a promover a saúde e prevenir a doença dos seus clientes, avaliando-os, realizando o exame de saúde naturopático e utilizando meios de diagnóstico próprios da naturopatia de forma a avaliar a constituição e vitalidade e a diferenciar os fatores que determinam os padrões de desequilíbrio sistémico e as suas relações no contexto do utente de acordo com a aplicação das teorias da naturopatia;

b) Reconhecer as situações em que as queixas do cliente possam ser indicadoras de patologias ou problemas fora do âmbito da naturopatia e necessitem da intervenção de outro profissional;

c) Aconselhar regimes nutricionais, dietéticos e estilos de vida;

d) Investigar e avaliar, em conjunto com o cliente, os fatores individuais que podem afetar a sua saúde e bem-estar;

e) Prestar informação aos clientes e ao público com vista à promoção da saúde e à prevenção das doenças;

f) Analisar problemas, recolhendo e interpretando os dados, e resolvê-los, fundamentando o raciocínio e as decisões;

g) Ministras combinações ou fórmulas de plantas e acompanhar a evolução do tratamento de acordo com a legislação em vigor para esses produtos;

h) Reconhecer e intervir perante reações adversas ao tratamento naturopático;

i) Manter a sua própria saúde e estabelecer uma relação terapêutica adequada com o cliente;

j) Avaliar criticamente a sua prática da naturopatia através da autorreflexão, respostas dos clientes e dos colegas, análise de casos e auditorias;

k) Ler criticamente a literatura científica e incorporar a informação na sua prática;

l) Manter ao longo da vida profissional as competências da prática da naturopatia e conceber e aplicar um plano de desenvolvimento profissional contínuo, atualizando-se permanentemente quanto aos desenvolvimentos desta área;

m) Elaborar estudos de caso no âmbito da naturopatia e proceder à sua apresentação;

n) Supervisionar colaboradores e estagiários no âmbito da naturopatia.

3 — O naturopata deve reger-se pelos seguintes princípios de conduta:

- a) Assumir uma conduta ética que tenha em vista a garantia da qualidade da prestação de cuidados de naturopatia;
- b) Assentar a relação com o cliente na confiança e na informação, devendo saber comunicar de forma a construir e manter uma relação terapêutica;
- c) Não causar dano deliberado ou prejudicar o cliente, em qualquer circunstância, no âmbito da sua profissão;
- d) Encaminhar o cliente, sempre que necessário, para o profissional de saúde melhor habilitado a tratar a situação de saúde do mesmo;
- e) Não criar falsas expectativas relativamente aos resultados esperados com o tratamento;
- f) Não tratar pessoas com situações que se verifique não serem suscetíveis de qualquer melhoria do seu estado de saúde através da naturopatia;
- g) Aplicar apenas os tratamentos úteis e necessários à manutenção ou recuperação da saúde da pessoa;
- h) Elaborar um plano de tratamento que conte com a participação ativa e consentida do cliente, onde conste o prognóstico, os resultados a atingir, os métodos e técnicas terapêuticos utilizados e a avaliação regular do seu progresso;
- i) Prestar cuidados naturopáticos de elevada qualidade, garantindo sempre a segurança do cliente;
- j) Garantir a confidencialidade da informação de saúde, bem como o sigilo, de acordo com as normas legais;
- k) Aceitar a multiculturalidade, não pondo em causa o respeito pelo princípio da não discriminação dos pacientes, nomeadamente com base em ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual;
- l) Dispor-se a participar na formação no âmbito da naturopatia, nomeadamente acolhendo estudantes e estagiários;
- m) Assegurar a oportunidade, a qualidade, o rigor e a humanização dos cuidados de saúde naturopáticos;
- n) Assegurar a elaboração e a permanente atualização da informação de saúde, e registar os tratamentos efetuados;
- o) Garantir o aperfeiçoamento profissional através da formação contínua.

81. Entre o que o naturopata deve ter, aquilo de que ele deve ser capaz, bem como nos princípios de conduta pelos quais ele se deve reger, não encontramos nada de específico, não encontramos nenhuma razão de interesse público, nem qualquer vantagem de natureza semelhante, que justifique permitir que quem estivesse a exercer atividade num determinado momento (2 de outubro de 2013)

possa solicitar a cédula profissional e quem apenas posteriormente iniciou essa atividade não possa.

82. Igualmente não encontramos nada de específico, razão de interesse público ou qualquer vantagem de natureza semelhante, que justifique que a cédula profissional desta TNC apenas pudesse ser solicitada até ao dia 19 de fevereiro de 2016 e não em momento posterior.

6. O artigo 8.º-A da Lei n.º 71/2013

83. Da exposição que a APPA enviou à AdC resulta que aqueles que pratiquem atos próprios das 7 TNC presentes no artigo 2.º da Lei n.º 71/2013 não têm sido impedidos de o fazer, apesar de não terem cédula profissional, nos termos em que o acesso a esta está determinado no artigo 6.º do mesmo diploma.

84. No entanto, sobre os mesmos paira o espectro de não poderem exercer, como vimos, atento o teor do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 71/2013: “O exercício das profissões referidas no artigo 2.º **só é permitido aos detentores de cédula profissional emitida pela Administração Central do Sistema de Saúde, I. P.**”³¹.

85. Mesmo que lhes possa estar a ser permitida a prática dos atos próprios de qualquer uma daquelas 7 profissões, a estes prestadores não estão asseguradas as mesmas condições de concorrência na prestação dos seus serviços quando se compara com as que são aplicáveis aos profissionais das TNC que tenham obtido a respetiva cédula profissional.

86. No processo de avaliação do impacto concorrencial “relativo à tributação, em sede de IVA, das prestações de serviços de acupuntura por profissionais de terapias não convencionais e por médicos” a AdC analisou o diferente tratamento fiscal a que estava sujeita a prestação de serviços de acupuntura quando os mesmos eram praticados por médicos (isentos de IVA) ou por profissionais de TNC (sujeitos a IVA).

87. No exercício do seu poder de “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório” que lhe é conferido pela alínea d) do n.º 4 do artigo 6.º dos seus Estatutos, em junho de 2016 a AdC recomendou “ao Senhor Ministro das Finanças e ao Senhor Ministro da Saúde que seja

³¹ Sublinhado nosso.

promovida, no âmbito das competências constitucionalmente conferidas ao Governo, a regulamentação do enquadramento fiscal a que estão sujeitas as prestações de serviços de acupuntura, 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 n.º 71/2013, formalizando a classificação destes profissionais enquanto “outras profissões paramédicas” para efeitos da isenção concedida ao abrigo da alínea 1) do artigo 9.º do CIVA”³².

88. Também a Assembleia da República, através da Resolução da Assembleia da República n.º 207/216, de 23 de setembro, *recomenda ao Governo que assegure a nulidade da interpretação feita pela Autoridade Tributária e Aduaneira relativamente à cobrança retroativa de imposto sobre o valor acrescentado nas prestações de serviços no âmbito de terapêuticas não convencionais*³³.
89. Acomodando aquelas preocupações, desde 17.1.2017 — data em que entrou em vigor a alteração introduzida na Lei n.º 71/2013 pela Lei n.º 1/2017, de 16 de janeiro — que o regime que *regula o acesso às profissões no âmbito das terapêuticas não convencionais* prevê, no seu artigo 8.º-A, que: “Aos profissionais que se dediquem ao exercício das terapêuticas não convencionais referidas no artigo 2.º **é aplicável o mesmo regime de imposto sobre o valor acrescentado das profissões paramédicas**”³⁴.
90. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do CIVA: “**Estão isentas do imposto:** As prestações de serviços efetuadas no exercício das profissões de médico, odontologista, parteiro, enfermeiro e **outras profissões paramédicas**”³⁵.
91. Ademais, o artigo 3.º da Lei n.º 1/2017 conferiu ao aditado artigo 8.º-A da Lei n.º 71/2013 natureza interpretativa, integrando-se, portanto, a lei interpretativa na lei interpretada.

³²http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Paginas/Parecer-APPA.aspx?lst=1&pagenr=2&Cat=Todas+Categorias

³³ Publicada no *Diário da República* de 24 de outubro de 2016.

³⁴ Sublinhado nosso.

³⁵ *Idem*.

92. No entanto, para que os profissionais das TNC possam beneficiar desta isenção de IVA os mesmos têm que ser portadores de uma cédula profissional, ou seja, têm que preencher os requisitos que a Lei n.º 71/2013 define para que a ela possam aceder.

93. Em consequência da interpretação que tem sido feita pela ACSS para a emissão das cédulas profissionais, por um lado, e com os requisitos legais para a obtenção da isenção de IVA previstos no CIVA, por outro lado, existem profissionais de TNC que beneficiam dessa isenção e outros que não beneficiam, o que, de modo algum parece ter sido desejado pelo legislador:

- Os profissionais que dedicam aos atos típicos da especialidade de *Homeopatia* estão em absoluto impedidos de obter cédula profissional, única e exclusivamente por atraso na publicação da respetiva regulamentação. Os serviços que prestam não beneficiam, portanto, da isenção de IVA do artigo 9.º, n.º 1, do CIVA.
- Aos profissionais de *Medicina Tradicional Chinesa* apenas a partir da entrada em vigor da Portaria n.º 45/2018, de 9 de fevereiro, lhes foi possível desencadear o processo tendente à obtenção da cédula profissional, pelo que até possuírem a mesma não puderam beneficiar da isenção de IVA prevista no artigo 9.º, n.º 1, do CIVA.
- Em todas as 7 TNC — *Homeopatia, Medicina Tradicional Chinesa, Acupuntura, Fisioterapia, Naturopatia, Osteopatia e Quiropraxia* — haverá profissionais que obtêm a cédula profissional (ou que obterão se, e quando, a regulamentação dos prestadores de atos típicos de *Homeopatia* chegar a ser aprovada) e, com isso, prestam os seus serviços isentos de IVA; e outros igualmente capacitados para essa prestação que, pelas vicissitudes que expusemos *supra*, não podendo obter a cédula profissional, estão impedidos de aceder à profissão ou, pelo menos, de praticar os atos típicos em condições de igualdade concorrencial³⁶.

³⁶ Sobre as razões para a isenção de IVA para estas prestações de serviços *vide* recomendação da AdC citada, pontos 22 a 33, de onde destacamos as referências à *Sexta Diretiva relativa à harmonização da legislação dos Estados membros relativas aos impostos sobre o volume de negócios*,

7. O princípio da neutralidade concorrencial no âmbito do regime europeu do IVA

94. Concorrencialmente o menos gravoso dos resultados da interpretação preconizada pela ACSS é, pelo menos, o tratamento discriminatório em sede de tributação de IVA que é dado a quem exerça atividade em qualquer uma das 7 TNC *supra* identificadas, pelo que importa recuperar aqui o que a AdC já teve oportunidade de escrever na sua recomendação de 2016 *relativa à tributação, em sede de IVA, das prestações de serviços de acupuntura por profissionais de terapias não convencionais e por médicos*:

«Estando em causa um regime de tributação em sede de IVA, importa ter em consideração o princípio da neutralidade fiscal, desenvolvido pelo Tribunal de Justiça, o qual implica, como já foi referido, a “eliminação das distorções da concorrência resultantes de um tratamento diferenciado do ponto de vista do IVA”, sendo tais distorções demonstradas “quando se verifique que as prestações de serviços se encontram em situação de concorrência e são tratadas de forma desigual do ponto de vista do IVA”³⁷»³⁸.

«Quanto ao impacto na concorrência da aplicação do IVA, o considerando 7 da Diretiva n.º 2006/112/CE, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, refere-se ao princípio da neutralidade concorrencial:

“O sistema comum do IVA deverá, ainda que as taxas e isenções não sejam completamente harmonizadas, conduzir a uma neutralidade concorrencial, no sentido de que, no território de cada Estado membro, os bens e os serviços do mesmo tipo estejam sujeitos à mesma carga fiscal, independentemente da extensão do circuito de produção e de distribuição”.»³⁹

[...]

que veio estabelecer, no seu artigo 13.º, A), n.º 1, alínea c), uma isenção do regime do Imposto sobre o Valor Acrescentado quanto às “prestações de serviços de assistência efetuadas no âmbito do exercício das atividades médicas e paramédicas, tal como são definidas pelo Estado membro em causa”, bem como a interpretação que a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia tem feito do mesmo.

³⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 19.7.2012, no processo C-33/11, *A Oy*, ECLI:EU:C:2012:482, n.º 33.

³⁸ Recomendação da AdC de 2016, ponto 54.

³⁹ *Idem*, ponto 34.

«Nas normas referidas no ponto anterior fica expressa a sensibilidade do legislador para as situações em que a aplicação do CIVA seja suscetível de criar “distorções concorrenciais”, nomeadamente, quando estejam em causa isenções à aplicação do imposto, bem como a intenção de, face a tais distorções, intervir de forma a restabelecer um ambiente propício à concorrência no mercado.

Além das orientações da Diretiva n.º 2006/112/CE e das normas do CIVA, o princípio da neutralidade concorrencial encontra suporte na jurisprudência do Tribunal de Justiça a qual, em diferentes ocasiões, se refere à “neutralidade fiscal”, princípio este que contempla, num dos seus diferentes sentidos, o impacto concorrencial. Assim, a título de exemplo, o Tribunal de Justiça considerou no acórdão Zimmerman que:

“Por outro lado, segundo jurisprudência bem assente, o princípio da neutralidade fiscal opõe-se a que mercadorias ou prestações de serviços semelhantes, que estão, portanto, em concorrência entre si, sejam tratadas de maneira diferente do ponto de vista do IVA (v., designadamente, acórdãos de 17 de fevereiro de 2005, Linneweber e Akritidis, C 453/02 e C 462/02, Colet., p. I 1131, n.º 24, e de 10 de novembro de 2011, The Rank Group, C 259/10 e C 260/10, Colet., p. I 10947, n.º 32 e jurisprudência aí referida)”⁴⁰.

A relevância atribuída pelo Tribunal de Justiça à neutralidade fiscal verifica-se tanto numa perspetiva vertical de organização da cadeia de valor de uma indústria, como numa perspetiva horizontal de tratamento igual a bens e serviços semelhantes.

No que se refere ao impacto vertical, o Tribunal de Justiça no acórdão Hong-Kong Trade Development Council faz notar que resulta do preâmbulo da primeira Diretiva do IVA “que se refere à necessidade de harmonizar os impostos sobre o volume de negócios, eliminando fatores que distorcem a concorrência e assegurando neutralidade concorrencial, no sentido em que, em cada país, o ónus fiscal deve ser igual para bens e serviços semelhantes,

⁴⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15.11.2012, no processo C-174/11, *Zimmermann*, ECLI:EU:C:2012:716, n.ºs 46-48.

independentemente da extensão da cadeia de valor da produção e da distribuição”.

Na perspetiva horizontal, o Tribunal de Justiça refere-se no acórdão A OY ao princípio da neutralidade fiscal nos seguintes termos:

“32. Ora, esse sistema assenta, nomeadamente, no princípio da neutralidade fiscal, que se opõe a que os operadores económicos que efetuem as mesmas operações sejam tratados de maneira diferente em matéria de cobrança do IVA (v., nomeadamente, acórdãos, já referidos, *Cimber Air*, n.º 24, e *Navicon*, n.º 21). Tal princípio não exige que se trate de operações idênticas. Com efeito, resulta de jurisprudência constante que o referido princípio se opõe a que prestações de serviços semelhantes, que estão, portanto, em concorrência entre si, sejam tratadas de maneira diferente do ponto de vista do IVA (v., nomeadamente, acórdão de 28 de junho de 2007, *JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust e The Association of Investment Trust Companies*, C 363/05, Colet., p. I 5517, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

33. O princípio da neutralidade fiscal implica a eliminação das distorções da concorrência resultantes de um tratamento diferenciado do ponto de vista do IVA. Portanto, a distorção está demonstrada quando se verifique que as prestações de serviços se encontram em situação de concorrência e são tratadas de forma desigual do ponto de vista do IVA (v. acórdão *JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust e The Association of Investment Trust Companies*, já referido, n.º 47 e jurisprudência aí referida)”.

Este princípio foi, de resto, aplicado pelo Tribunal de Justiça no contexto da isenção prevista no artigo 13.º, A, n.º 1, alínea c), da Sexta Diretiva, de modo a clarificar que a mesma é aplicável independentemente de o sujeito passivo ser uma pessoa singular ou uma pessoa coletiva:

“30. Há que recordar, a este respeito, que o princípio da neutralidade fiscal se opõe, designadamente, a que operadores económicos que efetuem as mesmas operações sejam tratados diferentemente em matéria de cobrança do IVA. Daqui resulta que o referido princípio seria ignorado se a possibilidade de invocar o benefício da isenção prevista para as prestações de cuidados pessoais mencionadas no artigo 13.º, A, n.º 1, alínea c), da Sexta Diretiva estivesse dependente da forma jurídica sob a qual o sujeito passivo exerce a sua atividade (v., neste sentido, acórdão *Gregg*, já referido, n.º 20).

31. Por conseguinte, há que responder à primeira questão que a isenção referida no artigo 13.º, A, n.º 1, alínea c), da Sexta Diretiva não depende da forma jurídica do sujeito passivo que fornece as prestações médicas ou paramédicas nele mencionadas”.

Relativamente ao requisito da semelhança das prestações, a jurisprudência do Tribunal de Justiça no âmbito da isenção prevista no artigo 13.º, A, n.º 1, alínea c), da Sexta Diretiva requer que as prestações em análise assegurem um nível de qualidade equivalente, mediante a demonstração de que os profissionais que exercem essas atividades dispõem de qualificações profissionais aptas para o efeito:

“40. Para determinar se as prestações de serviços de assistência são semelhantes, há, todavia, que ter em conta, no que respeita à isenção prevista no artigo 13.º, A, n.º 1, alínea c), da Sexta Diretiva e à luz do objetivo prosseguido por esta disposição, as qualificações profissionais dos prestadores desses serviços de assistência. Com efeito, quando estas não forem idênticas, as prestações de serviços de assistência só podem ser consideradas semelhantes se oferecerem um nível equivalente de qualidade aos prestatários.

41. Daqui resulta que a exclusão de uma profissão ou de uma atividade específica de assistência da definição de profissões paramédicas prevista pela legislação nacional para efeitos da isenção do IVA prevista no artigo 13.º, A, n.º 1, alínea c), da Sexta Diretiva só é contrária ao princípio da neutralidade fiscal se puder ser demonstrado que as pessoas que exercem essa profissão ou atividade dispõem, para a prestação desses serviços de assistência, de qualificações profissionais aptas a assegurar a esses serviços um nível de qualidade equivalente ao dos serviços prestados por pessoas que, ao abrigo dessa mesma legislação nacional, beneficiam da isenção”.»⁴¹

95. Estando nós, *in casu*, perante prestações idênticas — uma vez que são prestadas por profissionais de TNC — a não isenção de IVA para todos os profissionais de TNC impede uma efetiva concorrência no mercado na prestação destes serviços,

⁴¹ Recomendação da AdC de 2016, pontos 36-42.

ao colocar profissionais que aplicam a mesma terapia em condições desiguais na cobrança do IVA ao consumidor final.

96. Este diferente tratamento fiscal diminui a pressão concorrencial entre profissionais que aplicam a mesma terapia, podendo, no extremo, condicionar a aplicação da terapia apenas a alguns profissionais, face ao diferencial de custo das prestações para os utentes, particularmente evidente no diferencial implícito no regime de IVA que onera os serviços de TNC prestados por quem não possui cédula profissional com a taxa normal de IVA de 23%, isentando as prestações dos mesmos serviços quando prestados por profissionais titulares de cédula e também por médicos⁴².

8. A alteração do artigo 19.º da Lei n.º 71/2013

97. Os resultados perversos a que conduz a letra da norma transitória presente no artigo 19.º da Lei n.º 71/2013 já deu origem a iniciativas tendentes à alteração da mesma.
98. Através da Resolução da Assembleia da República n.º 214/2016, o parlamento recomendou *ao Governo que acompanhe a implementação da 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 de aplicação de terapêuticas não convencionais.*
99. Nesse ato a Assembleia da República recomendou, em concreto ao Governo, que *acompanhe a implementação da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, contribuindo para encontrar uma solução que garanta o seu cumprimento e permita desbloquear o impasse atualmente existente no que concerne à formação, e simultaneamente, estude a possibilidade de uma solução de transição que permita o funcionamento*

⁴² Recorde-se que a Recomendação da AdC de 2016 abordava exatamente a realidade, à data, da prática de atos típicos das TNC por parte de médicos (serviços estes isentos de IVA) em condições concorrenciais diferentes daquelas em que os mesmos atos eram praticadas por profissionais de TNC (sobre os quais incidia IVA).

*de cursos no âmbito da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, até que se alcance o adequado número de mestres e doutores/as*⁴³.

100. Num outro ato — Resolução da Assembleia da República n.º 262/2017 — com o título *Recomenda ao Governo que seja aberto um novo período para pedir cédulas profissionais no âmbito das terapêuticas não convencionais*, o mesmo órgão de soberania veio recomendar ao Governo que diligencie no sentido de a *Administração Central do Sistema de Saúde, I. P.*, abrir um novo período para *submissão de pedidos de cédulas profissionais no âmbito das terapêuticas não convencionais, exclusivamente destinado aos que terminaram os seus cursos após o dia 2 de outubro de 2013*⁴⁴.

101. Entre estas duas Resoluções da Assembleia da República — e na sequência de uma petição por parte da *União dos Estudantes das Terapêuticas Não Convencionais* que solicitava a *intervenção da AR para a prorrogação do prazo para aplicação do Regime Transitório de Atribuição das Cédulas Profissionais, nas profissões das TNC, tanto para profissionais que iniciaram a sua atividade profissional após a entrada em vigor da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro, aplicando-se as mesmas regras previstas na Portaria 181/2014, de 12 de setembro, bem como para os alunos que frequentam e terminam as suas formações*⁴⁵— foram apresentados, a 20 de outubro de 2017, dois projetos de lei junto do parlamento:

- Pelo Deputado do PAN — Projeto de Lei n.º 648/XIII/3.^a — *Procede à segunda 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, modificando o regime de atribuição de cédulas profissionais*⁴⁶;

⁴³ N.ºs 1 e 2 da Resolução da Assembleia da República n.º 214/2016, de 30 de setembro, publicada em Diário da República a 7 de novembro.

⁴⁴ Resolução da Assembleia da República n.º 262/2017, de 20 de setembro, publicada em Diário da República a 30 de novembro.

⁴⁵ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePeticao.aspx?BID=12929>

⁴⁶ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41782>

- Pelas Deputadas e Deputados do Bloco de Esquerda — Projeto de Lei n.º 652/XIII/3.^a — *Alarga o período transitório para atribuição de cédula para o exercício profissional das atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais a quem tenha concluído a sua formação após a entrada em vigor da Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro (segunda alteração à Lei n.º 71/2013, de 2 de setembro)*⁴⁷.

102. O teor de ambos os projetos de lei é semelhante, bem como o desiderato. No resultado os mesmos coincidem também com as conclusões com que terminamos esta recomendação.

IV. Conclusões

103. Pelo exposto, conclui-se que a interpretação que a ACSS faz dos termos da Lei n.º 45/2003 e da respetiva regulamentação — no sentido de que apenas pode aceder à cédula profissional em qualquer uma das TNC identificadas na Lei n.º 71/2013, quem em 2 de outubro de 2013 se encontrasse a exercer atividade em alguma das TNC e, cumulativamente, tenha solicitado à ACSS a emissão da sua cédula profissional até uma determinada data limite — introduz uma barreira para o exercício de atividade por parte dos prestadores destes serviços.
104. Aquelas limitações temporais não se aplicam a quem tenha concluído com êxito no estrangeiro um curso superior de uma TNC abrangida pela Lei n.º 71/2013, bastando neste caso solicitar o registo, reconhecimento ou equivalência do grau na Direção Geral do Ensino Superior ou num estabelecimento de ensino superior oficial.
105. Os critérios de avaliação presentes na regulamentação para a apreciação curricular para a emissão da cédula de profissional de TNC não se relacionam com o momento em o candidato os tenha preenchido, sendo o processo tendente à emissão de cédula profissional de TNC orientado para apreciar a suficiência e adequação dos conhecimentos e níveis de experiência dos candidatos, de modo que estes se mostrem habilitados, aptos e capazes para exercer a atividade e usufruir desse título profissional.

⁴⁷ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhelIniciativa.aspx?BID=41790>

106. Não se alcança razão alguma de interesse público que possa justificar o tratamento discriminatório no acesso à cédula de profissional de TNC, com evidente impacto nos níveis concorrenciais na prestação destes serviços, originado na letra da lei e na absoluta rigidez com que são interpretadas duas exigências mais formais que materiais.
107. O atraso por parte do legislador na regulamentação da Lei n.º 45/2003, e a interpretação que da mesma é feita pela ACSS, cristalizou, desde 19 de fevereiro de 2016, o universo dos fitoterapeutas, acupuntores, quiropráticos, osteopatas e naturopatas habilitados com cédula profissional para o exercício da sua atividade, sendo que apenas em 2020 chegarão ao mercado os primeiros licenciados e, apenas para a especialidade de *Osteopatia*.
108. Este atraso na regulamentação é ainda mais penalizador para quem queira prestar serviços nas outras especialidades, sendo o caso extremo preconizado pela *Homeopatia*, cujos prestadores em exercício (seja em 2013, seja no presente) se encontram impedidos de aceder à cédula profissional, por não ter ainda sido publicada a portaria que aprova o ciclo de estudos e que fixa também o prazo a partir do qual se pode requer a emissão de cédula profissional.
109. Mesmo que a estes profissionais de TNC (sem cédula) lhes seja permitida a prática dos atos próprios de qualquer uma daquelas 7 profissões, estes prestadores não se encontram nas mesmas condições de concorrência na prestação daqueles serviços quando comparadas com as condições aplicáveis aos profissionais das TNC que tenham obtido a respetiva cédula profissional.
110. Essa discriminação suscetível de distorcer a concorrência ainda se tornou mais evidente com a introdução, em 2017, do artigo 8.º-A na Lei n.º 71/2013 que determinou que passe a ser aplicado o regime de IVA das profissões paramédicas (*in casu*, de isenção deste imposto) aos profissionais que se dediquem ao exercício das TNC. No entanto, para que possam beneficiar desta isenção de IVA os profissionais das TNC têm que ser portadores de uma cédula profissional nos termos em que a Lei n.º 71/2013 permite aceder à cédula.
111. Com a conformação legislativa e regulamentar atual, e em consequência da interpretação que tem sido feita pela ACSS para a emissão das cédulas profissionais, existem prestadores de TNC que beneficiam de isenção de IVA e outros sujeitos a este imposto, enfrentando, em função disso, condições concorrenciais diferentes.

112. No caso específico dos profissionais que dediquem aos atos típicos da especialidade de *Homeopatia* há um absoluto impedimento de obter cédula profissional, e de consequente isenção de IVA, única e exclusivamente por atraso na publicação da respetiva regulamentação.
113. O princípio da neutralidade fiscal, tal como tem sido interpretado e aplicado pelos tribunais da União Europeia, acarreta a supressão das distorções de concorrência decorrentes de âmbitos de incidência diferenciados de IVA, estando essa distorção espelhada em sujeição a condições desiguais de IVA para prestações de serviços que concorrem entre si.
114. Do ponto de vista da avaliação de impacto concorrencial de medidas públicas o tratamento desigual, em sede de IVA, de prestações de serviços semelhantes que se encontram numa situação de concorrência, é suscetível de afetar a concorrência no mercado, limitando a capacidade dos prestadores de serviços em causa para concorrer entre si, aumentando os custos de produção para os profissionais de TNC afetados por aquele tratamento desigual.
115. Esta situação diminui a pressão concorrencial entre profissionais que aplicam a mesma terapia, podendo, no extremo, condicionar a aplicação da terapia a apenas um tipo de profissionais, face ao diferencial de custo das prestações para os utentes.
116. Desta distorção concorrencial podem resultar perdas de eficiência na prestação do serviço, menos pressão para a inovação e piores condições de prestação do serviço para os utentes.
117. Assim, tendo presente que compete à AdC, nos termos da alínea *g*) do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, bem como o poder de “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório” que lhe é conferido pela alínea *d*) do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos citados, vem esta Autoridade recomendar à Assembleia da República que **seja promovida, no âmbito das suas competências, a regulamentação do acesso à profissão, ao uso do título profissional e à cédula profissional a que estão sujeitos os profissionais de TNC, de modo a assegurar que a dilação na conclusão enquadramento legislativo iniciado com a Lei n.º 45/2003, não**

impede nem cria hiatos suscetíveis de distorcer a concorrência no acesso à profissão de TNC por aqueles que se encontram a exercer estas atividades.

118. As distorções concorrenciais identificadas poderão ser supridas:

- **Através da alteração da norma transitória do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 71/2013, permitindo que todos os que se encontrem a exercer atividade de TNC possam requerer a emissão da cédula profissional, até ao momento em que ciclos de estudo aprovados e os cursos acreditados em cada uma das áreas referidas no artigo 2.º se encontrem em condições de atribuir o grau de licenciado, *i.e.*, decorridos que sejam os 8 semestres curriculares após o início do curso;**
- **Através de qualquer outra medida que assegure efeito equivalente.**