

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
GIUSEPPE TESAURO  
apresentadas em 29 de Setembro de 1992 \*

*Senhor Presidente,  
Senhores Juizes,*

1. Com dois despachos, proferidos em 14 de Janeiro e 11 de Março de 1991, o tribunal des affaires de sécurité sociale de l'Hérault pergunta ao Tribunal de Justiça se um organismo encarregado da gestão de um regime especial de segurança social constitui uma empresa na acepção dos artigos 85.º e 86.º do Tratado CEE e se a posição dominante atribuída pelas disposições de direito interno de um Estado-membro ao organismo encarregado da gestão de um regime especial de segurança social é compatível com o mercado comum.

2. Os factos que estiveram na base do presente processo são simples e podem ser resumidos como se segue.

No processo C-159/91, Christian Poucet deduziu oposição à execução para pagamento emitida pelo director da caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon, organismo encarregado da gestão do regime de seguro de doença e maternidade dos trabalhadores não assalariados das profissões não agrícolas.

C. Poucet não põe em causa o princípio da obrigação de seguro, mas sustenta que tal obrigação poderá ser cumprida junto de empresas de seguros privadas estabelecidas no

território da Comunidade. Em sua opinião, a caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon e o organismo por ela convenccionado, as Assurances Générales de France, não podem portanto reclamar o pagamento das somas pedidas, na medida em que a sua posição dominante contrasta com os princípios de livre concorrência estabelecidos pelo Tratado CEE.

Com argumentos análogos, no processo C-160/91, Daniel Pistre deduz oposição à execução para pagamento emitida pelo director da caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse de Clermont-Ferrand, organismo encarregado da gestão do regime de seguro de velhice dos artesãos.

3. Antes de abordar a questão colocada pelo tribunal de reenvio, é necessário ilustrar, ainda que brevemente, as características essenciais do regime de segurança social em questão.

O sistema francês de segurança social compreende principalmente um regime geral para os trabalhadores assalariados das profissões não agrícolas, um regime para os trabalhadores agrícolas e, por fim, alguns regimes autónomos de que beneficiam os trabalhadores independentes de outros sectores para além do sector agrícola.

\* Língua original: italiano.

No âmbito dos regimes autónomos, o legislador previu, além disso, por um lado, um seguro obrigatório de velhice para os artesãos e, por outro, um regime de seguro de doença e maternidade, igualmente obrigatório e respeitante a todos os trabalhadores independentes das profissões não agrícolas.

4. O regime do seguro de doença e maternidade consta dos artigos 611.º e seguintes do code de la sécurité sociale. Na base de tais normas, é prevista a instituição de uma caixa nacional e de várias caixas mútuas regionais.

A caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés, que é um organismo privado encarregado da gestão de um serviço público, tem a missão de assegurar, em particular, o carácter unitário do financiamento do regime, de dinamizar, coordenar e controlar a acção das caixas mútuas regionais e dos organismos convenccionados, e ainda exercer actividades de interesse geral em matéria sanitária e social.

As caixas mútuas regionais, entre as quais figura justamente a referida caisse mutuelle regionale de Languedoc-Roussillon, são, por sua vez, responsáveis, na sua área, pela gestão do regime de previdência.

Tanto a caixa nacional como as regionais são dirigidas por um conselho de administração em que têm assento, pelo menos numa proporção de dois terços, administradores eleitos directamente pelos segurados, no que respeita às caixas regionais, ou pelos administradores das caixas regionais, no que toca à caixa nacional. No conselho de admi-

nistração têm assento além disso pessoas nomeadas por despacho interministerial (para as caixas nacionais) ou prefectural (para as caixas regionais).

Tal regime de seguro é financiado pelas contribuições dos inscritos e mediante pagamentos provenientes de outros regimes obrigatórios de previdência social, e também por fracções de impostos de diversa proveniência. Nos anos de 1989 e 1990, as contribuições dos segurados representaram, segundo o Governo francês, 87 % das receitas.

A taxa e a modalidade de cálculo das contribuições são estabelecidas mediante decreto, com base no rendimento profissional do ano precedente para os trabalhadores em actividade ou no montante da pensão para os reformados; estes últimos são aliás isentos do pagamento das contribuições quando os seus rendimentos forem inferiores a um certo montante.

As operações de cobrança das contribuições e de pagamento das prestações são confiadas pelas caixas regionais, mediante convenções apropriadas, a sociedades de seguros ou a organismos regidos pelo code de la mutualité que tenham recebido habilitação prévia da caixa nacional.

Os organismos convenccionados recebem todos os anos, em contrapartida das despesas de gestão efectuadas, uma soma proporcional ao número de inscritos, chamada «compensação de gestão».

A actividade das várias caixas e organismos convenccionados é submetida ao controlo do

Estado, por intermédio dos ministros da Segurança Social e do Orçamento.

5. O regime relativo ao seguro de velhice das profissões artesanais é regulado, por sua vez, pelos artigos L 633 e seguintes do code de la sécurité sociale.

Nos termos de tais disposições, a gestão do regime é confiada a 33 caixas de base, administradas por um conselho eleito pelos segurados. Tais caixas agem sob a égide da *caisse autonome nationale de l'assurance vieillesse artisanale* (administrada nas mesmas condições), que tem a missão de determinar a política geral do regime, assegurar a sua unidade financeira e dinamizar, coordenar e controlar as acções das caixas de base.

O regime de seguro de velhice compreende três seguros obrigatórios: dois seguros de velhice, dos quais um «de base» e o outro complementar, e um seguro de invalidez e morte.

Mais concretamente, o financiamento de um regime obrigatório «de base» é assegurado pelas contribuições dos segurados, pelos pagamentos efectuados a título de compensação por outros regimes obrigatórios de segurança social, por uma fracção da contribuição de solidariedade a cargo das empresas e finalmente por uma comparticipação do Estado cujo montante é estabelecido pela lei de finanças.

Também no âmbito de tal regime, a actividade das várias caixas é, além disso, submetida ao controlo do Estado por intermédio dos ministros da Segurança Social e do Orçamento.

6. É à luz do contexto normativo assim brevemente delineado que se irá determinar se um organismo encarregado da gestão de um regime especial de segurança social é de considerar como uma empresa, enquadrando-se assim no âmbito de aplicação dos artigos 85.º e 86.º do Tratado CEE.

Quero assinalar, além disso, que as minhas observações não dizem respeito aos organismos convencionados, como as *Assurances Générales de France*. Tais organismos exercem, de facto, uma mera actividade de cobrança das contribuições e de pagamento das prestações e recebem da caixa uma remuneração, chamada compensação de gestão, que é proporcional ao número de segurados e representa a contrapartida da actividade prestada. Desenvolvem assim, por conta das caixas, uma actividade de carácter económico, mas não me parece que tal aspecto seja pertinente para ao presente processo.

7. Como se sabe, o Tratado CEE não contém qualquer definição do conceito de empresa na acepção dos artigos 85.º e 86.º

O Tribunal de Justiça forneceu uma primeira definição de tal conceito no âmbito do Tratado CECA, afirmando que: «a empresa é constituída por uma organização unitária de elementos pessoais, materiais e imateriais que fazem parte de uma pessoa juridicamente autónoma e que prossegue de forma duradoura um objectivo económico determinado<sup>1</sup>».

1 — Acórdãos de 13 de Julho de 1962, *Klückner-Werke e Hoeseh/Alta Autoridade* (17/61 e 20/61, Recueil, pp. 615, 646); e *Mannesmann/Alta Autoridade* (19/61, Recueil, pp. 675, 705).

No processo Sacchi<sup>2</sup>, a propósito do organismo italiano concessionário exclusivo do direito de efectuar transmissões televisivas, o Tribunal de Justiça precisou que: «para desempenho da sua missão, estas entidades permanecem submetidas à proibição de discriminação, e a elas se aplicam — na medida em que esse desempenho implique actividades de natureza económica — as disposições previstas no artigo 90.º para as empresas públicas e para as empresas a que os Estados concedam direitos especiais ou exclusivos». O Tribunal não especificou todavia o conceito de actividade de natureza económica.

Mais recentemente, no processo Höfner e Elser<sup>3</sup>, o Tribunal de Justiça teve ocasião de esclarecer o conceito de empresa relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência.

Em tal processo, devendo pronunciar-se quanto à questão de saber se o monopólio da colocação de pessoal de direcção de empresas, reservado a um serviço público de emprego, constituía um abuso de posição dominante, o Tribunal de Justiça, depois de ter especificado que, no âmbito do direito da concorrência, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e modo de financiamento, declarou a seguir que a actividade de mediação de emprego é uma actividade económica.

Esclareceu que o facto de as actividades de colocação serem normalmente confiadas a

serviços públicos não prejudica a natureza dessas actividades, que nem sempre foram e não são necessariamente exercidas por entidades públicas; e isto vale, em especial, para as actividades de colocação de pessoal dirigente de empresas.

Daqui resulta, afirma o Tribunal de Justiça, que uma entidade, como um serviço público de emprego, que exerça actividades de colocação, pode ser considerada empresa para efeitos da aplicação das regras de concorrência comunitárias.

8. Da citada jurisprudência, emerge que, ainda que o estatuto jurídico e o modo de financiamento de um organismo, tal como a ausência de fim lucrativo, não sejam, por si só, relevantes para efeitos da qualificação desse organismo como empresa, é sempre necessário que o organismo em questão exerça uma actividade de carácter económico susceptível de ser exercida, pelo menos em princípio, por uma empresa privada e com fim lucrativo.

É precisamente a determinação do carácter económico ou não da actividade desenvolvida por organismos como a *caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon* ou a *caisse autonome nationale des compensations de l'assurance vieillesse des artisans* que constitui o problema central do presente processo.

9. Para tal efeito, saliento, antes de mais, que os regimes legais de segurança social acima descritos se caracterizam por três elementos fundamentais: ausência de fim lu-

2 — Acórdão de 30 de Abril de 1974 (155/73, Recueil, p. 409, n.º 14).

3 — Acórdão de 23 de Abril de 1991 (C-41/90, Colect., p. I-1979, n.º 21 a 23).

crativo, prossecução de objectivos sociais e aplicação do princípio da solidariedade, elementos que são, ao invés, evidentemente alheios aos regimes de seguro de carácter comercial.

Em primeiro lugar, deve observar-se que tanto o montante das contribuições como o das prestações pagas são estabelecidos pela autoridade pública e não pelas caixas. Tal fixação é fruto de uma escolha de política económica que, se, por um lado, visa assegurar o financiamento dos regimes em questão, por outro, incide especificamente sobre a repartição da riqueza entre os membros do corpo social, efectuando entre eles as necessárias perequações.

De facto, tais regimes caracterizam-se, diferentemente dos regimes de seguro privados, pela falta de uma ligação directa entre as contribuições e as prestações pagas.

10. Em particular, no que respeita ao regime de seguro de doença, o montante das contribuições é reportado ao rendimento do segurado e não à avaliação do risco a segurar, garantindo desse modo uma cobertura de seguro em condições favoráveis também a indivíduos que, dadas as suas condições de saúde, não poderão ter acesso a um regime de seguro privado senão mediante o pagamento de prémios de seguro extremamente elevados.

Saliente-se igualmente que, em tal regime, são isentas do pagamento de contribuições algumas categorias de filiados, como os titulares de uma pensão de invalidez e os reformados com um rendimento particularmente modesto.

11. Por seu turno, o regime do seguro de velhice dos artesãos, como de resto os outros regimes análogos de seguro de velhice, baseia-se no princípio da repartição, segundo o qual as contribuições pagas pelos trabalhadores activos são directamente utilizadas para o financiamento das prestações pagas aos reformados.

Desse modo, se cria uma solidariedade no tempo entre as diversas gerações de trabalhadores, segundo uma lógica muito diversa daquela que inspira os regimes de seguro privados ditos de capitalização, nos quais, pelo contrário, as contribuições são investidas em produtos financeiros e assim pagas de novo sob a forma de renda vitalícia ou de capital.

O carácter solidário do regime de seguro de doença emerge também do reconhecimento, em tais casos, de direitos a pensão constituídos, independentemente do pagamento de contribuições, durante alguns períodos de cessação da actividade laboral, como em especial durante os períodos de doença, invalidez, desemprego ou serviço militar.

Além disso, no regime de seguro de velhice também não existe um verdadeiro nexos entre os direitos a pensão e as contribuições pagas. De facto, quando um segurado tiver pago, posteriormente a 31 de Dezembro de 1972, contribuições de seguro por um período superior a dez anos, o rendimento anual que constitui a base para o cálculo da pensão é o correspondente às contribuições pagas durante os dez anos cuja tomada em conta seja mais vantajosa para o interessado.

A isto acresce que o sistema francês de segurança social prevê uma solidariedade mais geral entre os diversos regimes obrigatórios, solidariedade que se realiza através de uma compensação entre regimes excedentários e regimes deficitários.

12. Quanto foi dito esclarece, aliás, por que razão os regimes acima descritos, dado o seu acentuado carácter solidário, não são concebíveis na ausência de uma obrigação geral de inscrição no mesmo organismo, única medida que permite garantir as compensações necessárias ao pagamento das prestações aos trabalhadores que tenham uma capacidade de contribuição limitada.

Mais genericamente, deve salientar-se que, se é certo que, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a ausência de fim lucrativo, por si só, não subtrai um orga-

nismo à aplicação das regras do Tratado relativas à concorrência, não é menos verdade que o conjunto dos elementos que caracterizam o sistema francês de segurança social faz com que organismos como a *caisse mutuelle regionale de Languedoc-Roussillon* e a *caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans* dificilmente possam ser considerados organismos que desenvolvem uma actividade de carácter económico.

Os organismos em questão visam, de facto, realizar, no interesse público, uma função de carácter social baseada no princípio de solidariedade. Tal actividade, portanto, diferentemente da actividade de colocação de trabalhadores, objecto da jurisprudência *Höfner* acima recordada, só pode ser exercida por um organismo público ou por conta deste último e não é comparável à actividade de seguro desenvolvida pelas empresas privadas.

13. À luz das considerações acima desenvolvidas, concluo, portanto, sugerindo ao Tribunal de Justiça que responda do modo seguinte às questões submetidas pelo tribunal des affaires de sécurité sociale de l'Hérault:

«Um organismo como a *caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon* ou a *caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans*, encarregado de gerir um regime de segurança social para o qual o legislador prescreveu a inscrição obrigatória e ao qual confiou uma missão social a desenvolver com base no princípio da solidariedade, missão necessariamente desenvolvida por um organismo público ou por conta dele, não é uma empresa na acepção dos artigos 85.º e 86.º do Tratado CEE.»