



Bruxelas, 9.8.2016  
C(2016) 5054 final

VERSÃO PÚBLICA

O presente documento é um documento interno da Comissão disponível exclusivamente a título informativo.

**Assunto: Auxílio estatal SA.38920 (2014/NN) – Alegado auxílio estatal à Santa Casa da Misericórdia de Tomar (SCMT)**

Senhor Ministro,

**1. PROCEDIMENTO**

- (1) Em 16 de junho de 2014, a Comissão recebeu uma denúncia da Companhia de Bem Estar, Assistência e Serviços para Seniores, Lda ( ABES), relativa a um alegado auxílio estatal concedido pelas autoridades portuguesas à Santa Casa de Misericórdia de Tomar ( «SCMT»), uma entidade que presta serviços de apoio social a pessoas idosas.
- (2) A versão não confidencial da denúncia foi remetida às autoridades portuguesas, que apresentaram as suas observações em 15 de janeiro de 2015. Em 4 de março de 2015, os serviços da Comissão escreveram ao autor da denúncia, expressando o seu parecer preliminar de que a medida não constituía um auxílio estatal, uma vez que não afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em 7 de abril de 2015, o autor da denúncia respondeu a esta carta. Em 11 de janeiro de 2016, a pedido dos serviços da Comissão, as autoridades portuguesas apresentaram informações adicionais.
- (3) Em 12 de fevereiro de 2016, a Comissão escreveu uma segunda carta ao autor da denúncia, onde manteve o seu parecer preliminar de que a medida não constituía um auxílio estatal, uma vez que não afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em 3 de abril de 2016, o autor da denúncia respondeu a esta carta e requereu que as conclusões preliminares da Comissão fossem registadas numa decisão formal.

S. Ex.<sup>a</sup> o Ministro dos Negócios Estrangeiros  
Augusto Santos Silva  
Largo do Rilvas  
P – 1399-030 – Lisboa

## 2. DESCRIÇÃO DA MEDIDA VISADA PELA DENÚNCIA

### 2.1. DESCRIÇÃO DO BENEFICIÁRIO

- (4) O beneficiário, a SCMT, é uma instituição particular de solidariedade social sem fins lucrativos, fundada pelo Rei D. Manuel I em 8 de dezembro de 1510 no concelho de Tomar, uma cidade no distrito de Santarém, em Portugal. A SCMT presta serviços de apoio social a idosos, pessoas com deficiência, crianças e outros serviços de cuidados de longa duração em Tomar, com base num acordo de cooperação com o Estado português. Estes serviços são normalmente prestados a preços mais baixos devido às maiores necessidades das pessoas às quais se destinam as instalações.
- (5) Nos termos do artigo 2.º dos seus Estatutos<sup>1</sup>, a SCMT exerce a sua atividade a nível local, na cidade de Tomar, apesar de poderem ser criadas delegações noutras zonas, desde que situadas no concelho de Tomar.
- (6) A SCMT é um operador relativamente pequeno que não gera lucros (significativos) com a sua atividade. O quadro seguinte apresenta as receitas e os lucros operacionais de Tomar entre 2010 e 2014.

**Quadro 1: Receitas e lucros operacionais da SCMT**

| Em milhares de EUR        | 2010  | 2011 | 2012 | 2013 | 2014   |
|---------------------------|-------|------|------|------|--------|
| Receitas operacionais     | 3619  | 3539 | 3367 | 3348 | 3299   |
| Lucro operacional         | -373  | -253 | -211 | -230 | -117   |
| Taxa de lucro operacional | -10 % | -7 % | -6 % | -7 % | -3,5 % |

### 2.2. O PROJETO DE EDIFÍCIO SOCIAL DE RESIDÊNCIAS

- (7) O objetivo do projeto consiste na construção de residências assistidas («residências») para idosos através da integração de um conjunto de edifícios existentes, que inclui uma unidade constituída por 35 quartos devidamente equipados, uma sala de refeições e salas de convívio.
- (8) As autoridades portuguesas indicaram que a capacidade máxima das residências é de 60 residentes, com a adaptação dos 35 quartos em 22 quartos de casal, 11 quartos individuais e 3 quartos duplos. O projeto de investimento destina-se a pessoas idosas que podem viver de forma autónoma e não exigem cuidados especiais de acompanhamento. Os idosos podem utilizar os serviços prestados dentro das residências, nomeadamente as refeições.

<sup>1</sup> Santa Casa da Misericórdia de Tomar, *Compromisso da Irmandade*, Tomar 1999.

### 2.3. DESCRIÇÃO DA MEDIDA

- (9) A medida consiste numa subvenção de 80 % dos custos elegíveis do projeto de investimento acima referido do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A subvenção é concedida pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC), um organismo desconcentrado da Presidência do Conselho de Ministros, com tutela conjunta com o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia.
- (10) Os custos totais do projeto ascendem a 2 674 504,89 EUR e os custos elegíveis ascendem a 2 340 019,28 EUR. Por conseguinte, a contribuição de 80 % do FEDER será de 1 872 015,42 EUR.
- (11) A subvenção foi aprovada no âmbito do programa de ação «Programa Integrado de Valorização Urbana de Tomar», com o objetivo subjacente de adaptação das instalações às necessidades locais. O programa de ação faz parte do quadro geral do Regulamento Específico «Parcerias para a Regeneração Urbana», um instrumento de política pública para a «Política de Cidades» no âmbito dos Programas Operacionais Regionais no Continente.

### 3. APRECIÇÃO DA MEDIDA

#### 3.1. EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO NA ACEÇÃO DO ARTIGO 107.º, N.º 1, DO TFUE

- (12) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, *"salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções"*.
- (13) A qualificação de uma medida como auxílio, na aceção desta disposição, exige, por conseguinte, o preenchimento cumulativo das seguintes condições: i) a medida deve ser imputável ao Estado e financiada através de recursos estatais; ii) deve conferir uma vantagem ao beneficiário; iii) essa vantagem deve ser seletiva; e iv) a medida deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- (14) Tendo em conta as características do projeto de edifício social de residências e a natureza da medida, a Comissão examinará, em primeiro lugar, se esta medida é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

#### 3.2. EFEITO SOBRE AS TROCAS COMERCIAIS INTRA-UNIÃO

- (15) O apoio público a empresas é proibido nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE se "falsearem ou ameaçarem falsear a concorrência" e só na medida em que "afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros". Neste contexto, os Tribunais da União declararam que, *«quando um auxílio financeiro concedido por um Estado reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes nas trocas comerciais intra-[União], estas últimas devem ser consideradas influenciadas pelo auxílio»*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Processo T-288/97, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comissão*, ECLI:EU:T:1999:125, n.º 41.

- (16) Segundo jurisprudência constante, a Comissão não está obrigada a proceder a uma análise económica da situação real dos mercados relevantes, da quota de mercado das empresas beneficiárias dos auxílios, da posição das empresas concorrentes e dos fluxos de trocas comerciais entre Estados-Membros<sup>3</sup>. No caso de auxílios concedidos ilegalmente, a Comissão não tem de demonstrar os efeitos reais desses auxílios sobre a concorrência e sobre as trocas comerciais.
- (17) No entanto, esse efeito não pode ser meramente hipotético ou presumido. Deve ser estabelecida a razão pela qual a medida falseia ou ameaça falsear a concorrência e é suscetível de ter um efeito sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros. No entanto, deve também ser explicado de que forma a concorrência é afetada ou suscetível de ser afetada pelo auxílio, com base nos efeitos previsíveis da medida<sup>4</sup>.
- (18) Neste contexto, a Comissão considerou, em vários processos<sup>5</sup>, que certas atividades, devido às suas especificidades, têm um impacto meramente local e não têm esse efeito. A este respeito, a Comissão apreciou, em especial, se o beneficiário fornece bens ou serviços numa área limitada no interior de um Estado-Membro e não é suscetível de atrair clientes provenientes de outros Estados-Membros (do ponto de vista do cliente) e ainda se pode ser previsto que a medida terá mais do que um efeito marginal sobre as condições dos investimentos transfronteiriços ou de estabelecimento (do ponto de vista do prestador) (ver também pontos 196-197 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio<sup>6</sup>).
- (19) No caso vertente, a Comissão observa, em primeiro lugar, que os serviços prestados pela SCMT são de natureza meramente local e só se encontram disponíveis numa zona geográfica restrita<sup>7</sup>: O artigo 2.º dos Estatutos da SCMT estipula que a instituição «*tem a sua sede na cidade de Tomar e exerce a sua ação por todo o concelho do mesmo nome, podendo estender a sua ação aos concelhos limítrofes ao da sua sede*». Por sua vez, a cidade de Tomar não se situa numa região fronteiriça e não é especialmente acessível, uma vez que o aeroporto mais próximo se situa a 2 horas e 30 minutos de distância de comboio.
- (20) Além disso, os serviços prestados a pessoas idosas pela SCMT não apresentam características únicas nem altamente especializadas, que possam ser particularmente atrativas para os cidadãos de outros Estados-Membros.

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, o Processo C-279/08 P, *Comissão/Países Baixos*, ECLI:EU:C:2011:551, n.º 131.

<sup>4</sup> Ver Processos Apensos T-447/93, T-448/93 e T-449/93, *AITEC e outros/Comissão*, ECLI:EU:T:1995:130, n.º 141.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, as decisões da Comissão nos processos de auxílio estatal SA.34576 Portugal – Unidade de cuidados continuados Jean Piaget/Nordeste, JO C 73 de 13.3.2013, p. 1; N 258/2000 – Piscina de recreio em Dorsten, JO C 172 de 16.6.2001, p. 16; C10/2003 Países Baixos – Portos sem fins lucrativos para embarcações de recreio, JO L 34 de 6.2.2004, p. 63; N 458/2004 – Espacio Editorial Andaluza Holding JO C 131 de 28.5.2005, p. 12; SA.33243 Jornal de Madeira, JO C 131 de 28.5.2005, p. 12; e N 543/2001 Irlanda – Dotações de capital a favor dos hospitais, JO C 154 de 28.6.2002, p. 4.

<sup>6</sup> Comunicação da Comissão, Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, disponível em: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/notice\\_of\\_aid\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_of_aid_pt.pdf)

<sup>7</sup> Ver também processo SA.34576 Portugal – Unidade de cuidados continuados Jean Piaget/Nordeste, JO C 73 de 13.3.2013, p. 1.

- (21) Por outro lado, a SCMT presta os seus serviços a pessoas idosas em português, e está amplamente demonstrado que a escolha de um prestador de serviços sociais é fortemente influenciada pela língua em que o serviço é prestado. Por conseguinte, pode considerar-se que constituiria um desincentivo significativo para os cidadãos de outros Estados-Membros utilizarem os serviços da SCMT o facto de esses serviços não serem prestados na sua língua, se se partisse do princípio de que teriam esse fator em consideração.
- (22) Por último, a SCMT não promoveu os seus serviços noutros Estados-Membros, e a sua única comunicação em papel é um folheto de duas páginas em língua portuguesa. Além disso, embora a SCMT tenha um sítio Web, este último só está disponível em português. Segundo as autoridades portuguesas, tendo em conta a elevada procura local do serviço e a capacidade limitada da oferta (60 residentes no máximo, o que corresponde a apenas 0,58 % da população do concelho de Tomar com idade igual ou superior a 65 anos), a SCMT tem dificuldade em satisfazer todos os pedidos que recebe, o que justifica a ausência de esforços de promoção do edifício social de residências.
- (23) Salienta-se que a ABES alega, relativamente a outras residências, que «*vários estrangeiros se encontram já inscritos em residências assistidas da Santa Casa da Misericórdia*». No entanto, a ABES só se baseia num artigo de imprensa que se limita a referir o interesse de dois casais (um francês e um belga) num projeto em Alcobaça que fica a 50 km de distância de Tomar e perto do litoral. Admitindo que seja exato, esse elemento de prova é totalmente insuficiente para provar que os estrangeiros podem estar interessadas nas residências da SCMT. Nomeadamente, as residências de Alcobaça estão perto do litoral e podem ser consideradas muito mais atrativas que as da SCMT, situadas no interior.
- (24) Todos os elementos acima referidos tornam muito pouco provável que os serviços que a SCMT visa prestar no edifício social de residências sejam considerados suficientemente atrativos pelos cidadãos de outros Estados-Membros para os motivar a mudarem-se para Tomar com vista a beneficiarem destes serviços.
- (25) De facto, as autoridades portuguesas confirmaram que, até à data, as residências assistidas da SCMT não acolheram cidadãos de outros Estados-Membros, nem constam das listas de espera do edifício social de residências quaisquer cidadãos de outros Estados-Membros. Por outro lado, é pouco provável que esta situação, perfeitamente coerente com os objetivos do programa de ação «Programa Integrado de Valorização Urbana de Tomar» de abordar principalmente as necessidades locais (ver considerando (11) supra), evolua a médio prazo. Com efeito, as autoridades portuguesas explicaram que é de esperar uma baixa rotação da ocupação, dado que é muito provável que o edifício social de residências seja utilizado pelos residentes durante toda a sua vida.
- (26) Por último, no que diz respeito ao potencial efeito da medida de auxílio sobre os investimentos transfronteiriços ou de estabelecimento de empresas de outros Estados-Membros no setor das residências assistidas na região em causa, não há indícios de investimentos transfronteiriços relevantes nas residências semelhantes às oferecidas pela SCMT no concelho de Tomar. Por conseguinte, não se pode esperar que a medida tenha um efeito sobre o investimento transfronteiriço nesta região.

- (27) A este respeito, a ABES alega que, de acordo com dois artigos de imprensa, a empresa gestora de um fundo de investimento decidiu investir, em 2008, no setor das residências assistidas noutras áreas de Portugal, não nas proximidades de Tomar, e que uma outra empresa abriu duas unidades de residências assistidas em Lisboa, em 2003 e 2009 e, finalmente, que uma residência assistida de Lisboa transferiu os seus clientes para duas outras unidades, respetivamente no Norte de Portugal e na zona de Lisboa. As provas apresentadas pelo autor da denúncia não demonstram de modo algum que o setor das residências assistidas no município de Tomar é suscetível de atrair investimentos estrangeiros.
- (28) A baixa rentabilidade das atividades da SCMT (ver quadro 1) também torna bastante improvável que estas atividades possam atrair investimentos significativos provenientes de outros Estados-Membros. Além disso, de acordo com as informações facultadas pelas autoridades municipais de Tomar na comunicação de 11 de janeiro de 2015, não foram apresentados quaisquer pedidos de licenças por parte de investidores estrangeiros para prestar este tipo de serviços nesta zona.
- (29) Por estes motivos, a Comissão conclui que:
- i. os serviços prestados pela SCMT em Tomar são de natureza meramente local e são atrativos para a população idosa local na zona geograficamente limitada do concelho de Tomar; e
  - ii. não se pode considerar, com um grau de probabilidade suficiente, que o impacto da medida em apreço tenha mais do que um efeito marginal, se efeito tiver, sobre as condições dos investimentos transfronteiriços ou de estabelecimento.
- (30) Por conseguinte, tendo em conta o que precede, a Comissão considera que o financiamento público concedido à SCMT para o projeto de investimento em residências assistidas em Tomar não é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Assim, uma vez que as condições para a existência de auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativas, a Comissão considera que a medida descrita na denúncia não constitui um auxílio estatal na aceção desta disposição.

#### **4. Decisão**

- (1) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a medida descrita na denúncia não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE e que, em todo o caso, é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

Caso o presente ofício contenha elementos confidenciais que não devam ser divulgados a terceiros, a Comissão deve ser informada desse facto no prazo de quinze dias úteis a contar da data da sua receção. Se não receber um pedido fundamentado nesse sentido no prazo indicado, a Comissão presumirá que existe acordo quanto à divulgação a terceiros e à publicação do texto integral do ofício, na língua que faz fé, no seguinte sítio:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

O pedido deve ser enviado por carta registada ou fax para:

Comissão Europeia  
Direção-Geral da Concorrência  
Registo dos Auxílios Estatais  
1049 Bruxelas  
Bélgica

Fax: +32 2 29 61242

Queira aceitar, Senhor  
Ministro, os protestos da  
minha elevada consideração.

Pela Comissão

Margrethe VESTAGER  
Membro da Comissão