ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

21 de Setembro de 2000 *

No processo C-124/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Sozialgericht Münster (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Carl Borawitz

e

Landesversicherungsanstalt Westfalen,

sendo interveniente:

Bundesrepublik Deutschland,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do direito comunitário em matéria de segurança social, nomeadamente do princípio da igualdade de tratamento,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: D. A. O. Edward (relator), presidente de secção, P. J. G. Kapteyn e A. La Pergola, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. Hillenkamp, consultor jurídico, e N. Yerrell, funcionária nacional posta à disposição do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Fevereiro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 12 de Março de 1999, entrado no Tribunal de Justiça a 14 de Abril seguinte, o Sozialgericht Münster submeteu, ao abrigo do artigo 177.° do

Tratado CE (actual artigo 234.° CE), uma questão prejudicial sobre a interpretação do direito comunitário em matéria de segurança social, nomeadamente do princípio da igualdade de tratamento.

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe C. Borawitz ao Landesversicherungsanstalt Westfalen (a seguir «LVA») acerca da recusa deste último em pagar-lhe um complemento de pensão de invalidez.

O direito comunitário

3 O artigo 48.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.° CE) dispõe:

«1. A livre circulação dos trabalhadores deve ficar assegurada, na Comunidade, o mais tardar no termo do período de transição.

2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.

...»

4 O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, tal como alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 1945/93 do Conselho, de 30 de Junho de 1993 (JO L 181, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1408/71»), estabelece, no seu artigo 3.º, n.º 1, o princípio da igualdade de tratamento:

«As pessoas que residem no território de um dos Estados-Membros e às quais se aplicam as disposições do presente regulamento estão sujeitas às obrigações e beneficiam da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais deste Estado sem prejuízo das disposições especiais constantes do presente regulamento.»

5 Quanto ao montante das prestações pagas por um Estado-Membro a um beneficiário que resida noutro Estado-Membro, o artigo 10.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do referido regulamento dispõe:

«Salvo disposição contrária do presente regulamento, as prestações pecuniárias de invalidez, velhice ou sobrevivência, as rendas por acidente de trabalho ou doença profissional e os subsídios por morte adquiridos ao abrigo da legislação de um ou mais Estados-Membros não podem sofrer qualquer redução, modificação, suspensão, supressão ou confisco pelo facto de o beneficiário residir no território de um Estado-Membro que não seja aquele em que se encontra a instituição devedora.»

6 O Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 (JO L 74,

p. 1; EE 05 F1 p. 156), tal como alterado pelo Regulamento n.º 1945/93 (a seguir «Regulamento n.º 574/72»), contém, no seu título IV, capítulo 3, intitulado «Invalidez, velhice e morte (pensões)», uma secção relativa ao pagamento das prestações. Neste âmbito, o artigo 58.º, intitulado «Recuperação dos encargos relativos ao pagamento das prestações», prevê:

«Os encargos relativos ao pagamento das prestações nomeadamente as despesas postais e bancárias podem ser recuperados pelo organismo pagador junto dos beneficiários nas condições previstas na legislação aplicada por este organismo.»

O direito alemão

7 O § 118, n.º 2a, do Sechstes Buch des Sozialgesetzbuches — SGB VI — (livro VI do Código Social, a seguir «SGB VI») refere-se ao montante mínimo que deve ser ultrapassado para que seja efectuado um pagamento retroactivo. Operando uma distinção consoante o pagamento do montante seja efectuado na Alemanha ou no estrangeiro, esta disposição prevê:

«Os montantes de pagamentos retroactivos que não ultrapassem

1. um décimo do valor actual da pensão no caso de pagamentos a efectuar na Alemanha,

2. três décimos do valor actual da pensão no caso de pagamentos a efectuar no estrangeiro

não serão pagos.»

8 Resulta do despacho de reenvio que esta disposição foi adoptada, com efeitos a partir de 1 de Julho de 1993, para evitar que as despesas administrativas e de contabilidade não ultrapassassem o montante dos pagamentos complementares.

9 Além disso, há que precisar que a expressão «valor actual da pensão» constitui um valor de referência que não corresponde ao montante da pensão.

Os factos do processo principal e a questão prejudicial

10 C. Borawitz, nascido em 8 de Outubro de 1930, recebe, desde 1 de Agosto de 1993, uma pensão mensal de invalidez no montante de 660,63 DEM que lhe foi concedida pelo LVA. Por carta de 20 de Junho de 1995, o LVA informou-o de que este montante seria aumentado, a partir de 1 de Setembro de 1995, para 663,94 DEM, em aplicação da Rentenanpassungsgesetz (lei alemã sobre a revalorização das pensões).

11 No mesmo dia, o LVA informou C. Borawitz de que existia, em relação ao período de 1 de Julho a 31 de Agosto de 1995, o direito a um complemento de

6,62 DEM. Acrescentou, no entanto, que, nos termos do § 118, n.° 2a, do SGB VI, este montante não poderia ser pago, pois, por um lado, não ultrapassava 3/10 do valor actual da sua pensão de invalidez (ou seja, 13,80 DEM) e, por outro, durante os períodos em questão, C. Borawitz esteve domiciliado nos Países Baixos. É pacífico que o referido montante ultrapassa o limite «nacional» de 1/10 do valor actual da pensão de invalidez de C. Borawitz (ou seja 4,60 DEM).

12 Não tendo, portanto, recebido o montante complementar, C. Borawitz interpôs recurso administrativo no LVA, no qual alegou que a distinção operada pela legislação alemã entre os pagamentos efectuados na Alemanha e os pagamentos efectuados nos outros Estados-Membros viola o princípio da igualdade de tratamento referido no artigo 3.° do Regulamento n.° 1408/71.

13 Por decisão de 16 de Abril de 1996, a comissão de recurso do LVA negou provimento a este recurso por o § 118, n.° 2a, do SGB VI não entrar no âmbito de aplicação do artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71. Com efeito, este artigo visa as disposições, em vigor nos Estados-Membros, que diminuam, alterem, suspendam, suprimam ou confisquem as prestações, características que, segundo o LVA, o § 118, n.° 2a, do SGB VI não tem.

14 Em 3 de Maio de 1996, C. Borawitz recorreu para o Sozialgericht Münster. Chamada a intervir no processo, a República Federal da Alemanha alegou essencialmente que o § 118, n.° 2a, do SGB VI não faz qualquer distinção entre nacionais e estrangeiros e que a única distinção que é feita diz respeito aos pagamentos, consoante eles sejam efectuados na Alemanha ou noutros Estados-Membros (pagamentos que, na prática, são feitos frequentemente ou mesmo maioritariamente a favor de nacionais alemães).

15 Além disso, a interveniente salientou que o § 118, n.° 2a, do SGB VI é uma disposição especial do direito da segurança social e constitui uma excepção à regra geral nesta matéria, segundo a qual os pagamentos das prestações sociais não dão lugar à cobrança de despesas, mesmo quando se trate de pagamentos no estrangeiro. Dado que as despesas de pagamento no estrangeiro são frequentemente muito mais elevadas, mas que os beneficiários não pagaram cotizações mais elevadas ao regime de segurança social, esta excepção é manifestamente justificada no caso de pagamentos «não económicos».

16 Tendo dúvidas quanto à compatibilidade da regulamentação alemã com o direito comunitário, o Sozialgericht Münster decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial seguinte:

«Viola o § 118, n.° 2a, do SGB VI o direito comunitário, em especial o princípio da igualdade de tratamento, na medida em que daquela disposição resulta que o pagamento no estrangeiro de complementos de pensão é mais restritivo do que o pagamento feito na Alemanha?»

Quanto à questão prejudicial

17 A título liminar, há que recordar que, no âmbito de um processo apresentado nos termos do artigo 177.° do Tratado, o Tribunal de Justiça não é competente para se pronunciar sobre a compatibilidade de uma medida nacional com o direito comunitário. Todavia, é competente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional

todos os elementos de interpretação que fazem parte do direito comunitário, que lhe possam permitir apreciar essa compatibilidade para a decisão do processo que lhe está submetido (v., por exemplo, acórdão de 30 de Abril de 1998, Sodiprem e o., C-37/96 e C-38/96, Colect., p. I-2039, n.° 22).

18 Nestas condições, deve considerar-se que, com a questão submetida, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se o direito comunitário, nomeadamente o princípio da igualdade de tratamento, tal como enunciado no artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71, se opõe a uma legislação nacional que fixa o montante mínimo de uma prestação em dinheiro, a que está subordinado o seu pagamento com destino a um nacional comunitário residente noutro Estado-Membro, num nível superior ao montante exigido quando esse pagamento tem lugar no interior do mesmo Estado-Membro.

19 A Comissão salienta que o montante-limite para efectuar os pagamentos não opera qualquer distinção consoante o nacional seja alemão ou estrangeiro, mas consoante o pagamento seja efectuado no país ou no estrangeiro; não se trata, portanto, de uma discriminação directa baseada na nacionalidade.

20 No que concerne a uma eventual discriminação indirecta, a Comissão salienta que, uma vez que a regulamentação alemã prevê um montante-limite mais elevado para os pagamentos no estrangeiro, os beneficiários de pensões que residam no estrangeiro são prejudicados.

21 A Comissão pergunta, todavia, se esta desvantagem atinge sobretudo nacionais alemães ou nacionais doutros Estados-Membros. Salienta que é incontestável que

nacionais de outros Estados-Membros são igualmente atingidos, a saber, todos os que, no termo da sua vida profissional na Alemanha, regressam ao seu país de origem, bem como os nacionais doutros Estados-Membros que beneficiam de uma pensão alemã como antigos trabalhadores fronteiriços.

22 Por conseguinte, a existência de uma discriminação indirecta é, segundo a Comissão, duvidosa e só pode ser reconhecida na condição de um ou outro grupo ser nitidamente mais atingido. A Comissão considera que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar se esta condição está preenchida.

23 A este respeito, deve recordar-se que o artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 tem por objecto assegurar, em conformidade com o artigo 48.° do Tratado, em benefício das pessoas a quem se aplica o regulamento, a igualdade em matéria de segurança social, sem distinção de nacionalidade, suprimindo qualquer discriminação nessa matéria que possa resultar das legislações nacionais dos Estados-Membros (acórdão de 25 de Junho de 1997, Mora Romero, C-131/96, Colect., p. I-3659, n.° 29).

24 É de jurisprudência constante que o princípio da igualdade de tratamento, tal como enunciado neste artigo, proíbe não só as discriminações ostensivas, fundadas na nacionalidade dos beneficiários dos regimes de segurança social, mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que, por aplicação doutros critérios de distinção, conduzem de facto ao mesmo resultado (acórdão Mora Romero, já referido, n.° 32).

25 Assim, devem ser consideradas indirectamente discriminatórias as condições do direito nacional que, ainda que indistintamente aplicáveis consoante a nacionalidade, afectem essencialmente ou na sua grande maioria os trabalhadores migrantes, bem como as condições indistintamente aplicáveis que possam ser mais facilmente preenchidas pelos trabalhadores nacionais do que pelos trabalhadores migrantes ou ainda que possam actuar particularmente em detrimento dos trabalhadores migrantes (acórdão de 23 de Maio de 1996, O'Flynn, C-237/94, Colect., p. I-2617, n.° 18).

26 Só assim não sucede se essas disposições se justificarem por considerações objectivas, independentes da nacionalidade dos trabalhadores em causa, e se forem proporcionadas ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional (acórdão O'Flynn, já referido, n.° 19).

27 Resulta do conjunto desta jurisprudência que, a menos que seja objectivamente justificada e proporcionada ao objectivo prosseguido, uma disposição de direito nacional deve ser considerada indirectamente discriminatória desde que seja susceptível, pela sua própria natureza, de afectar preponderantemente os trabalhadores migrantes, em comparação com os trabalhadores nacionais, e que, em consequência, acarrete o risco de desfavorecer mais particularmente os primeiros (v., neste sentido, acórdão de 27 de Novembro de 1997, Meints, C-57/96, Colect., p. I-6689, n.° 45).

28 Assim sucede com uma disposição que, como a que está em causa no processo principal, fixe um montante-limite mais elevado para os pagamentos no estrangeiro que para os pagamentos nacionais. Funciona, na prática, como uma cláusula de residência que é mais facilmente preenchida pelos beneficiários nacionais que pelos dos outros Estados-Membros.

29 Uma tal disposição é susceptível de afectar essencialmente os nacionais de outros Estados-Membros, dado que, por natureza, a sua proporção é mais elevada entre os beneficiários de pagamentos de pensões fora da Alemanha que entre os beneficiários de pagamentos de pensões no interior deste Estado.

30 Contrariamente às observações que o Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais apresentou ao órgão jurisdicional de reenvio, pouco importa, a este respeito, que os beneficiários de pagamentos de pensão residentes fora da Alemanha sejam ou não maioritariamente de nacionalidade alemã. Com efeito, para demonstrar se há discriminação indirecta, é conveniente comparar a proporção de nacionais e de não nacionais entre os beneficiários de tais pagamentos na Alemanha, por um lado, e nos outros Estados-Membros, por outro.

31 Dado que os nacionais dos outros Estados-Membros que, no termo da sua vida profissional na Alemanha, regressam aos seus países de origem e que os nacionais de outros Estados-Membros que beneficiam de uma pensão alemã como antigos trabalhadores fronteiriços se encontram no segundo grupo, a proporção de nacionais de outros Estados-Membros é susceptível de ser mais elevada neste grupo de beneficiários de pagamentos de pensão que no primeiro grupo.

32 Embora não se exclua que um tal tratamento desigual se justifique pela existência de despesas mais elevadas inerentes aos pagamentos feitos fora do território nacional, toda e qualquer justificação a este respeito pressupõe que seja provado que essas despesas não possam ser evitadas. Do mesmo modo, a recuperação das despesas referentes ao pagamento das prestações, prevista no artigo 58.° do Regulamento n.° 574/72, não pode ser invocada quando não tenham sido feitas quaisquer despesas desta natureza.

33 A este respeito, é conveniente salientar, tal como sustentou C. Borawitz perante o órgão jurisdicional de reenvio, que as operações de pagamento em matéria de segurança social entre a Alemanha e os Países Baixos são objecto de um processo de «clearing», o que a Comissão, de resto, confirmou. Segundo este procedimento, as informações relativas ao pagamento de uma pensão, como a de C. Borawitz, são transmitidas a um gabinete de ligação do Estado de residência do beneficiário que, então, se encarrega de pagar a pensão através de um pagamento nacional. Este processo de «clearing» não provoca quaisquer despesas suplementares, pois nenhum pagamento no estrangeiro é, na realidade, efectuado.

34 Além disso, à luz do facto de se tratar, no processo principal, do pagamento de um montante complementar único no âmbito de uma pensão de carácter periódico, o pagamento deste montante não geraria quaisquer despesas de transferência se esse complemento fosse incluído num próximo pagamento da pensão. A menos que isso seja impossível, o pagamento separado do montante complementar não deve prejudicar o interessado.

35 É, portanto, conveniente responder à questão prejudicial que o princípio da igualdade de tratamento, tal como enunciado no artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71, se opõe a uma legislação nacional que fixa o montante mínimo de uma prestação em dinheiro, a que está subordinado o seu pagamento destinado a um nacional comunitário residente noutro Estado-Membro, num nível superior ao montante exigido quando esse pagamento ocorre no interior do mesmo Estado-Membro, numa situação em que o pagamento com destino a outro Estado-Membro não provoca despesas superiores em relação ao pagamento da mesma prestação no interior do primeiro Estado-Membro.

Quanto às despesas

36 As despesas efectuadas pela Comissão, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Sozialgericht Münster, por despacho de 12 de Março de 1999, declara:

O princípio da igualdade de tratamento, tal como enunciado no artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, tal como alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1945/93 do Conselho, de 30 de Junho de 1993, opõe-se a uma legislação nacional que fixa o montante mínimo de uma prestação em dinheiro, a que está subordinado o seu pagamento destinado a um nacional comunitário residente noutro Estado-Membro, num nível superior ao montante exigido quando esse pagamento ocorre no interior do mesmo Estado-Membro, numa situação em que o pagamento com destino a outro Estado-Membro não provoca despesas superiores em relação ao pagamento da mesma prestação no interior do primeiro Estado-Membro.

Edward Kapteyn La Pergola

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Setembro de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quarta Secção

D. A. O. Edward