Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 12 de novembro de 2015 [1]

Processo C-12/14

Comissão Europeia
contra

República de Malta

«Incumprimento de Estado — Segurança social — Pensões de velhice — Regras anticúmulo — Pessoas que beneficiam de uma pensão de velhice ao abrigo do regime nacional e de uma pensão de funcionário público ao abrigo de um regime de outro Estado-Membro — Redução do montante da pensão de velhice»

I – Introdução

1. Na regulamentação de direito derivado que coordena os sistemas de segurança social dos Estados-Membros figuram regras especiais que limitam ou proíbem a aplicação das disposições anticúmulo nacionais, que têm por efeito reduzir a pensão por velhice a que um beneficiário tem direito num Estado-Membro pelo facto de beneficiar de uma prestação da mesma natureza noutro Estado-Membro.

2. A aplicação destas regras especiais encontra-se no cerne do presente litígio, mediante o qual a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao prever uma regra anticúmulo de uma pensão de velhice nacional e de uma pensão de velhice da função pública de outros Estados-Membros, a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força, por um lado, do artigo 46.º B do 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 [2] e, por outro, do artigo 54.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social [3].

3. As situações na origem a este processo, que nasceram de um contexto histórico particular, relatado pela República de Malta nos seus articulados, respeitam a cidadãos malteses reformados que, tendo trabalhado para os serviços britânicos em Malta antes de 31 de março de 1979, data em que as últimas forças britânicas deixaram a ilha, recebem simultaneamente uma pensão de reforma maltesa e uma pensão «complementar» da função pública do Reino Unido, a qual, por força de uma disposição anticúmulo contida na legislação maltesa, é deduzida à pensão por velhice maltesa.

1 — Língua original: francês.

2 — Regulamento na sua versão alterada e atualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 592/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008 (JO L 177, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1408/71»).

3 — JO L 166, p. 1; retificação no JO 2004, L 200, p. 1.

4. Nas presentes conclusões, defenderei que o facto de um regime de pensões de um Estado-Membro, que se integra na qualificação de legislação respeitante a um ramo de segurança social, na aceção do artigo 1.º, alínea j), do Regulamento n.º 1408/71 e do artigo 1.º, alínea l), do Regulamento n.º 883/2004, não ter sido declarado como tal por esse Estado-Membro, não é relevante para esta qualificação.

5. Sustentarei igualmente que, apesar de as pensões de aposentação concedidas ao abrigo dos regimes da função pública do Reino Unido serem pagas em complemento da pensão de velhice de base paga pelo National Health Service (Serviço Nacional de Saúde) e dependerem do emprego que o interessado tinha, são abrangidas pelo âmbito de aplicação do sistema de coordenação dos regimes de segurança social.

6. Concluirei que a ação deve ser julgada procedente.

II – Quadro jurídico

A – *Direito da União*

1. Regulamento n.º 1408/71

7. O Regulamento n.º 1408/71 tem por objeto a coordenação, no âmbito da livre circulação de pessoas, das legislações nacionais sobre segurança social.

8. O artigo 1.º deste regulamento, intitulado «Definições», dispõe:

«Para efeitos de aplicação do presente regulamento:

[...]

j) O termo 'legislação' designa, em relação a cada Estado-Membro, as leis, os regulamentos, as disposições estatuárias e quaisquer outras medidas de execução existentes ou futuras, respeitantes aos ramos e regimes de segurança social previstos nos n.os 1 e 2 do artigo 4.º [...].

Este termo não inclui as disposições convencionadas existentes ou futuras, quer tenham ou não sido objeto de uma decisão dos poderes públicos tornando-as obrigatórias ou alargando o seu campo de aplicação [...].

[...]»

9. O artigo 4.º do Regulamento n.º 1408/71, que define o âmbito de aplicação material deste regulamento, prevê, no seu n.º 1:

«O presente regulamento aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos de segurança social que respeitam a:

[...]

c) Prestações de velhice;

[...]»

10. O artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71, intitulado «Declarações dos Estados-Membros relativ[a]s ao âmbito de aplicação do presente Regulamento», obriga os Estados-Membros, nomeadamente, a mencionar as legislações e regimes a que se refere o artigo 4.º, n.º 1, deste regulamento, nas declarações notificadas ao presidente do Conselho da União Europeia e publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*.

11. O artigo 46.º B do Regulamento n.º 1408/71, intitulado «Disposições especiais aplicáveis em caso de cumulação de prestações da mesma natureza devidas por força da legislação de dois ou mais Estados-Membros», precisa:

1. As cláusulas de redução, de suspensão ou supressão previstas pela legislação de um Estado-Membro não são aplicáveis a uma prestação calculada em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 46.º

2. As cláusulas de redução, suspensão ou supressão previstas pela legislação de um Estado-Membro aplicam-se a uma prestação calculada em conformidade com o disposto no n.º 1, alínea a), subalínea i), do artigo 46.º, unicamente se se tratar:

a) De uma prestação cujo montante não dependa da duração dos períodos de seguro ou de residência cumpridos e que esteja prevista no Anexo IV, parte D

ou

b) De uma prestação cujo montante seja determinado em função de um período fictício considerado cumprido entre a data da ocorrência do risco e uma data posterior. [...]

[...]

As prestações referidas nas alíneas a) e b) e os acordos são mencionados no Anexo IV, parte D.»

2. Regulamento n.º 883/2004

12. O Regulamento n.º 883/2004 substituiu, a partir de 1 de maio de 2010, o Regulamento n.º 1408/71.

13. Nos termos do artigo 1.º deste regulamento, intitulado «Definições»:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

l) 'Legislação', em relação a cada Estado-Membro, as leis, os regulamentos, as disposições legais e outras medidas de aplicação respeitantes aos ramos de segurança social referidos no n.º 1 do artigo 3.º

Este termo exclui as disposições convencionais que não sejam as que tenham por objeto dar cumprimento a uma obrigação de seguro resultante das leis ou dos regulamentos mencionados no parágrafo anterior ou que tenham sido objeto de uma decisão dos poderes públicos que as tornam obrigatórias ou alargam o seu âmbito de aplicação, desde que o Estado-Membro interessado faça uma declaração nesse sentido, notificando-a ao presidente do Parlamento Europeu e ao presidente do Conselho [...].

[...]»

14. O artigo 3.º do Regulamento n.º 883/2004, intitulado «Âmbito de aplicação material», dispõe, no seu n.º 1:

«O presente regulamento aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos da segurança social que digam respeito a:

[...]

d) Prestações por velhice;

[...]»

15. O artigo 9.º deste regulamento, intitulado «Declarações dos Estados-Membros relativas ao âmbito de aplicação do presente regulamento», prevê, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem notificar por escrito a Comissão [...] das leis e regimes referidos no artigo 3.º [...]. Essas notificações devem indicar a data da entrada em vigor das leis e regimes em causa [...]»

16. O artigo 54.º do Regulamento n.º 883/2004, intitulado «Cumulação de prestações da mesma natureza», prevê:

«1. No caso de cumulação de prestações da mesma natureza devidas ao abrigo da legislação de dois ou mais Estados-Membros, as regras anticúmulo estabelecidas na legislação de um Estado-Membro não se aplicam a uma prestação proporcional.

2. As regras anticúmulo aplicam-se a uma prestação autónoma, desde que se trate de:

a) Uma prestação cujo montante não dependa da duração dos períodos de seguro ou de residência;

ou

b) Uma prestação cujo montante seja determinado em função de um período creditado, considerado como tendo sido cumprido entre a data de ocorrência do risco e uma data posterior, desde que essa prestação seja acumulável [...]

[...]

As prestações e os acordos referidos nas alíneas a) e b) são enumerados no anexo IX.»

3. Diretiva 98/49/CE

17. A Diretiva 98/49/CE [4], segundo o seu artigo 1.º, primeiro período, tem por objeto proteger os direitos dos beneficiários de regimes complementares de pensão que se deslocam de um Estado-Membro para outro, contribuindo assim para a eliminação dos entraves à livre circulação das pessoas que trabalham por conta própria ou dos trabalhadores por conta de outrem.

18. O considerando 4 desta diretiva enuncia que «o sistema de coordenação previsto [no Regulamento n.º 1408/71] e, em especial, as regras de totalização, não se adequa aos regimes complementares de pensão, salvo no caso dos regimes abrangidos pelo termo 'legislação'».

4 — Diretiva do Conselho de 29 de junho de 1998, relativa à salvaguarda dos direitos a pensão complementar dos trabalhadores assalariados e independentes que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 209, p. 46).

19. Segundo o considerando 5 da referida diretiva, «nenhuma pensão ou prestação deverá ficar abrangida simultaneamente pela presente diretiva e [pelo Regulamento n.º 1408/71]».

20. O artigo 1.º, segundo período, da Diretiva 98/49 dispõe que a proteção dos beneficiários refere-se aos direitos a pensão ao abrigo de regimes complementares, tanto voluntários como obrigatórios, «com exceção dos regimes cobertos pelo Regulamento [...] n.º 1408/71».

21. Nos termos do artigo 3.º desta diretiva:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

a) 'Pensão complementar', qualquer pensão de reforma e, quando seja concedida ao abrigo das regras de um regime de pensão complementar definido de acordo com a legislação e práticas nacionais, qualquer prestação de invalidez ou de sobrevivência, destinada a completar ou a substituir as prestações concedidas pelos regimes legais de segurança social para as mesmas ocorrências;

b) 'Regime complementar de pensão', qualquer regime profissional de pensão definido de acordo com a legislação e práticas nacionais, nomeadamente os contratos de seguro de grupo, os regimes por repartição concluídos por um ou mais ramos ou setores, as promessas de pensão garantidas por reservas no balanço das empresas ou quaisquer dispositivos de natureza coletiva ou outros comparáveis destinados a conceder uma pensão complementar a trabalhadores assalariados ou independentes;

[...]»

B – *Direito maltês*

22. A Section 56 da Lei sobre a Social Security Act (Segurança Social) prevê que, quando uma pessoa tem direito a uma pensão de aposentação diferente de uma pensão de aposentação que tenha, a qualquer momento, sido integralmente comutada, qualquer pensão adquirida em conformidade com as disposições das Sections 53 a 55 desta lei é deduzida ao montante dessa pensão de aposentação.

III – Procedimento pré-contencioso

23. Na sequência de três petições enviadas ao Parlamento por três cidadãos malteses, que denunciavam o facto de o montante da pensão que recebiam ao abrigo de três regimes de pensões do Reino Unido, a saber, os respeitantes ao pessoal da função pública, do Serviço Nacional de Saúde e das Forças Armadas [5], ser deduzido da sua pensão legal por velhice maltesa, nos termos da Section 56 da Social Security Act, a Comissão notificou a República de Malta, por carta de 25 de novembro de 2010, para apresentar observações.

24. Por carta de 27 de janeiro de 2011, a República de Malta respondeu, alegando, em substância, que as pensões pagas pelos regimes da função pública do Reino Unido, não são abrangidas pelo âmbito de aplicação dos Regulamentos n.ºs 1408/71 e 883/2004.

25. Por carta de 28 de dezembro de 2011, a República de Malta apresentou à Comissão justificações complementares.

5 — A seguir «regimes em causa».

26. Em 28 de fevereiro de 2012, a Comissão enviou à República de Malta um parecer fundamentado em que confirmava a sua posição e a convidava a proceder em conformidade com este parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

27. Tendo a República de Malta, na sua resposta de 25 de julho de 2012, reiterado a sua posição, a Comissão decidiu intentar a presente ação.

IV – Ação

A – *Quanto à admissibilidade da ação*

28. A República de Malta contesta a admissibilidade da ação, alegando que devia ter sido intentada não contra si, mas contra o Reino Unido.

29. Em apoio desta argumentação, a República de Malta alega que os regimes em causa não foram mencionados na declaração feita pelo Reino Unido nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71 e do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, uma vez que o Reino Unido entende que esses regimes constituem regimes profissionais complementares não estão abrangidos por estes regulamentos, mas pela Diretiva 98/49.

30. Ora, a República de Malta considera que, se a Comissão discorda da declaração feita por um Estado-Membro quanto às prestações abrangidas pelo âmbito de aplicação da coordenação dos regimes de segurança social, esta instituição, na sua qualidade de guardiã dos Tratados, está obrigada a prosseguir o exame do procedimento diretamente com o Estado-Membro em questão, sem poder seguir uma via indireta, iniciando um procedimento contra outro Estado-Membro que aplica corretamente as disposições dos referidos regulamentos, em conformidade com tal declaração. Segundo a República de Malta, agir contra um Estado-Membro que, obviamente, não pode apresentar elementos de prova relativos a um regime de pensões que não administra, constituiria uma violação do direito a um processo equitativo.

31. O Reino Unido, que intervém no processo em apoio da República de Malta, alega que a Comissão comete um desvio de poder ao recorrer ao procedimento previsto no artigo 258.º TFUE para pôr em causa as medidas de outro Estado-Membro. Na opinião do Reino Unido, o Estado-Membro objeto desse questionamento indireto fica privado da proteção conferida pelo procedimento pré-contencioso e, na qualidade de interveniente, dispõe de direitos processuais mais limitados no procedimento por infração iniciado.

32. Não partilho desta análise e sustento, pelo contrário, a tese oposta, segundo a qual o facto de a Comissão não ter intentado previamente uma ação por incumprimento contra o Reino Unido, por omissão de notificação dos regimes em causa no âmbito da declaração apresentada nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71 e do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, não afeta de modo algum a admissibilidade da ação intentada contra a República de Malta devido à aplicação, por este Estado-Membro, de uma regra anticúmulo nacional.

33. Em primeiro lugar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, a Comissão dispõe de um poder discricionário para intentar uma ação por incumprimento no momento que considerar oportuno [6], não podendo as considerações que determinam a sua escolha afetar a admissibilidade dessa ação [7]. Além disso, só a Comissão é competente para decidir que conduta ou omissão, imputável ao Estado-Membro em questão, é determinante para o processo ser instaurado [8].

34. Ora, julgar inadmissível a ação por incumprimento intentada contra a República de Malta baseada no facto de a Comissão não ter iniciado previamente um procedimento por infração contra o Reino Unido equivaleria a impor a esta instituição a obrigação de intentar duas ações por duas condutas materialmente diferentes, apesar de dispor do poder discricionário de intentar apenas uma, e a impor-lhe, além disso, a ordem pela qual deve intentar essas duas ações, apesar de, no sistema estabelecido pelo artigo 258.º TFUE, a Comissão dispor igualmente de um poder discricionário para determinar essa ordem.

35. Foi no exercício desse poder discricionário que a Comissão, na sequência de petições apresentadas por cidadãos malteses, decidiu intentar uma ação contra a República de Malta, imputando-lhe um incumprimento que consiste na aplicação de uma regra anticúmulo que prevê a redução da pensão por velhice maltesa em caso de concurso com outra pensão, em vez de intentar uma ação por incumprimento contra o Reino Unido por não ter mencionado os regimes em causa na declaração prevista nos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004.

36. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado que um Estado-Membro não pode justificar o incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado FUE pelo facto de outros Estados-Membros terem deixado de cumprir e de não cumprirem igualmente as respetivas obrigações [9] e que a Comissão é livre de iniciar um processo por incumprimento contra apenas alguns dos Estados-Membros que se encontram numa situação comparável do ponto de vista do respeito do direito da União [10]. Na fase da admissibilidade, a impossibilidade de invocar a exceção da inexecução tem como consequência que o facto de não ter sido intentada uma ação por incumprimento contra um Estado-Membro é irrelevante para apreciar a admissibilidade de uma ação de incumprimento intentada contra outro Estado-Membro [11]. A admissibilidade da presente ação intentada contra a República de Malta não pode, portanto, ser colocada em causa pelo facto de a Comissão não ter intentado uma ação por incumprimento contra o Reino Unido.

37. Em terceiro lugar, decorre igualmente de jurisprudência constante que o processo previsto no artigo 258.º TFUE assenta na verificação objetiva do desrespeito, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado FUE ou por um ato de direito derivado. Desde que essa verificação tenha sido demonstrada, é irrelevante que o incumprimento resulte da vontade do Estado-Membro ao qual é imputável, da sua negligência ou ainda de dificuldades técnicas com que este se deparou [12]. Retomando a fórmula consagrada pelo Tribunal de Justiça, o processo por incumprimento constitui, como tal, a *ultima ratio* para impor o respeito do direito da União, fazendo prevalecer os interesses da União consagrados no Tratado [13].

6 — V., neste sentido, acórdão Comissão/Grécia (C-351/13, EU:C:2014:2150, n.º 24 e jurisprudência referida).

7 — V., neste sentido, acórdãos Comissão/Polónia (C-311/09, EU:C:2010:257, n.º 19 e jurisprudência referida) e Comissão/Alemanha (C-591/13, EU:C:2015:230, n.º 14).

8 — V. acórdão Comissão/Bélgica (C-395/13, EU:C:2014:2347, n.º 32 e jurisprudência referida).

9 — V. acórdão Comissão/Espanha (C-48/10, EU:C:2010:704, n.º 33 e jurisprudência referida).

10 — V. acórdão Comissão/Itália (C-531/06, EU:C:2009:315, n.º 24).

11 — V. acórdão Comissão/França (C-1/00, EU:C:2001:687, n.º 75).

12 — V. acórdão Comissão/Itália (C-68/11, EU:C:2012:815, n.os 62 e 63).

13 — V. acórdão Comissão/Espanha (C-196/07, EU:C:2008:146, n.º 28 e jurisprudência referida).

38. Assim, a República de Malta não pode justificar o incumprimento das suas obrigações invocando dificuldades de compreensão de regimes de pensões estrangeiros, inerentes, de resto, à aplicação tanto de um sistema de coordenação de diferentes regimes de segurança social como de uma regra anticúmulo nacional que prevê a redução da pensão, designadamente em caso de concurso com certas prestações pagas noutros Estados-Membros.

39. Em quarto lugar, não posso concordar com a argumentação do Reino Unido segundo a qual a Comissão comete um desvio de poder ao colocar este Estado-Membro indiretamente em causa, a título incidental, privando-o do direito a ser ouvido. O desvio de poder pressupõe a adoção, por uma instituição da União, de um ato com o objetivo exclusivo ou, pelo menos, determinante, de alcançar fins diferentes dos invocados ou de se furtar a um procedimento especialmente previsto pelo Tratado para as circunstâncias em causa. Ora, no caso em apreço, na medida em que o objeto da ação, tal como resulta da petição, corresponde ao objeto do litígio tal como é definido na notificação para cumprir e no parecer fundamentado, não se pode validamente sustentar que a Comissão, que não tem que indicar as razões que a levaram a intentar uma ação por incumprimento, tenha cometido qualquer desvio de poder [14].

40. O facto de o Tribunal de Justiça, no âmbito de uma ação por incumprimento contra um Estado-Membro, ser levado a precisar a qualificação, à luz do direito da União, de uma legislação de outro Estado-Membro, não põe em causa a admissibilidade da ação por incumprimento e não significa que sejam violados os direitos processuais deste último Estado-Membro, interveniente no processo. A este respeito, há que salientar que o argumento que o Reino Unido julga poder retirar, por analogia, do facto de, no âmbito do artigo 267.º TFUE, um reenvio prejudicial proveniente de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro apenas permitir examinar as medidas adotadas por esse Estado-Membro, assenta numa premissa errada dado que, muito pelo contrário, o Tribunal de Justiça reconheceu a admissibilidade de uma questão prejudicial destinada a permitir a um órgão jurisdicional de um Estado-Membro apreciar a compatibilidade com o direito da União de regras jurídicas de outro Estado-Membro [15].

41. Atendendo a todas estas considerações, entendo que a presente ação por incumprimento deve ser julgada admissível.

B – *Quanto ao mérito da ação*

1. Quanto ao âmbito de aplicação pessoal dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004

42. Afirmando que o presente processo visa, na prática, essencialmente a duas categorias de reformados, entre as quais a que abrange os cidadãos malteses que nunca trabalharam no Reino Unido ou noutro Estado-Membro e que recebem uma pensão de aposentação do Reino Unido exclusivamente pelo trabalho prestado para os serviços britânicos em Malta antes do encerramento da base militar britânica, concluído em 31 de março de 1979 [16], a República de Malta sustenta que, na falta de elementos transfronteiriços, esta categoria não é, de modo algum, abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004.

43. Esta argumentação é manifestamente infundada.

14 — V., neste sentido, acórdão Comissão/Espanha (C-562/07, EU:C:2009:614, n.º 25).

15 — V., nomeadamente, neste sentido, acórdão Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, EU:C:1989:594, n.º 12).

16 — Segundo a República de Malta, a outra categoria de cidadãos afetados abrange as pessoas que eram funcionárias dos serviços britânicos em Malta antes de 31 de março de 1979 e que continuaram a trabalhar no Reino Unido após esta data ou que, tendo anteriormente trabalhado na função pública do Reino Unido, trabalharam seguidamente em Malta.

44. Em primeiro lugar, ao contestar a aplicabilidade do sistema de coordenação dos regimes de segurança social apenas quanto aos cidadãos malteses que trabalharam sempre em Malta, a República de Malta reconhece, desse modo, a aplicabilidade desse sistema aos cidadãos malteses que trabalharam igualmente no Reino Unido ou noutro Estado-Membro. A eventual exclusão de certas situações particulares não é, assim, suscetível de tornar improcedente a alegação da Comissão baseada na incompatibilidade da legislação anticúmulo maltesa com o direito da União.

45. Em segundo lugar, e principalmente, a inexistência de deslocação física não exclui a existência de um nexo de ligação suscetível de tornar aplicáveis os Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2204. Embora estes regulamentos não sejam aplicáveis a situações em que todos os elementos se confinam ao interior de um único Estado-Membro [17], resulta de jurisprudência reiterada que o critério determinante para a aplicabilidade dos referidos regulamentos é o da ligação da pessoa em questão a um regime de segurança social de um ou vários Estados-Membros, no âmbito do qual tenha cumprido períodos de seguro [18].

46. Ora, a categoria de reformados que, segundo a República de Malta, estaria excluída do âmbito de aplicação pessoal dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004 abrange pessoas que têm direito a uma pensão de reforma maltesa e a uma prestação profissional de reforma do Reino Unido ao abrigo dos regimes em causa. Esta dupla inscrição basta para justificar a aplicabilidade destes regulamentos.

2. Quanto ao âmbito de aplicação material dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004

a) Quanto à relevância da omissão da referência dos regimes em causa na declaração prevista no artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71 e no artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004

47. A República de Malta afirma que se considera totalmente vinculada pela avaliação efetuada pelo Reino Unido dos seus próprios regimes de reforma da função pública, que foram constantemente omitidos na sua declaração nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71 e do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

48. A República da Áustria e o Reino Unido partilham da posição da República de Malta quanto às consequências da falta de declaração por parte de um Estado-Membro.

49. A Comissão defende a posição oposta.

50. Esta questão já obteve resposta na jurisprudência do Tribunal de Justiça.

51. Com efeito, no seu acórdão Beerens [19], o Tribunal de Justiça declarou, que o facto de uma lei ou regulamentação nacional não ter sido mencionada na declaração prevista no artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71 não pode, por si só, demonstrar que essa lei ou regulamentação não é abrangida pelo âmbito de aplicação material deste regulamento [20].

17 — V., neste sentido, despacho El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, n.º 39 e jurisprudência referida) e acórdão Gouvernement de la Communauté française e gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, n.º 33 e jurisprudência referida).

18 — V., neste sentido, acórdão Keller (C-145/03, EU:C:2005:211, n.º 38 e jurisprudência referida).

19 — 35/77, EU:C:1977:194.

20 — N.º 9. O Tribunal de Justiça já tinha declarado, a respeito do Regulamento n.º 3 do Conselho, de 25 de setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 561), que precedeu o Regulamento n.º 1408/71 e previa igualmente a notificação das legislações nacionais de segurança social, que a aplicação do Regulamento n.º 3 a determinada legislação não estava excluída pelo mero facto de esta, tendo entrado em vigor posteriormente ao referido regulamento, não ter sido objeto de notificação (v., neste sentido, acórdãos van der Veen, 100/63, EU:C:1964:65, p. 535, e Dingemans, 24/64, EU:C:1964:86, p. 1274).

52. Esta solução jurisprudencial, várias vezes reiterada pelo Tribunal de Justiça, designadamente no seu acórdão Pérez García e o.[21], parece-me perfeitamente justificada. Com efeito, se, como a República de Malta, a República da Áustria e o Reino Unido sugerem, a aplicação dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004 a uma determinada legislação devesse ser excluída simplesmente por não ter sido mencionada pelo Estado-Membro na sua declaração, as disposições destes regulamentos ficariam esvaziadas do seu conteúdo e a sua aplicação uniforme tornar-se-ia impossível, uma vez que qualquer Estado-Membro poderia furtar-se unilateralmente às regras de coordenação dos regimes de segurança social, abstendo-se de mencionar um regime que seria, todavia, objetivamente abrangido pelo âmbito de aplicação material dos referidos regulamentos.

53. Há que observar, além disso, que, como resulta da utilização do presente do indicativo «mencionam» e «notificam» *, respetivamente, no artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71 e no artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, estas disposições exprimem não uma mera faculdade, mas uma verdadeira obrigação para os Estados-Membros de declarar as suas disposições legais e regulamentares tendo em vista determinar o alcance exato do sistema de coordenação dos regimes de segurança social. Esta obrigação de declaração ficaria totalmente desprovida de eficácia se fosse permitido aos Estados-Membros excluir do âmbito de aplicação deste sistema, através da sua omissão, regimes que, todavia, se integram objetivamente na qualificação de «regimes de segurança social».

54. De resto, a jurisprudência relativa à irrelevância da omissão de declaração reflete outra jurisprudência, igualmente reiterada, segundo a qual «a distinção entre prestações excluídas do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 e prestações por ele abrangidas assenta essencialmente nos elementos constitutivos de cada prestação, nomeadamente as suas finalidades e as suas condições de concessão, e não no facto de uma prestação ser ou não qualificada, por uma legislação nacional, de prestação de segurança social»[22]. Assim, no direito da União, o conceito de prestação de segurança social tem uma definição autónoma, indiferente aos critérios nacionais de classificação.

55. Acrescento que, contrariamente à análise da República da Áustria, não considero que o alcance da jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a relevância da falta de declaração deva ser circunscrito ao Estado-Membro que devia ter feito a declaração, podendo os outros Estados-Membros considerar que a legislação que não foi mencionada na declaração não é abrangida pelo âmbito de aplicação material dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004. A solução preconizada, que consiste em qualificar diferentemente, à luz do direito da União, um regime nacional em função dos Estado-Membro em causa, implicaria, manifestamente, uma violação direta da exigência da aplicação uniforme das regras de coordenação dos sistemas de segurança social.

56. É por estas razões que considero que o facto de os regimes em causa não terem sido mencionados pelo Reino Unido na declaração feita nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71 e do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 não pode, por si só, demonstrar que estes regimes não são abrangidos pelo âmbito de aplicação material destes regulamentos.

57. Não contesto as dificuldades concretas com que se pode deparar um Estado-Membro confrontado com a falta de declaração de um regime por parte de outro Estado-Membro, mas não considero que constituam uma razão para justificar a violação das regras de coordenação dos sistemas de segurança social. De resto, as dificuldades práticas que acabo de evocar deveriam ser resolvidas, em parte, pela criação de um sistema de cooperação e de intercâmbios de dados entre as autoridades e instituições dos Estados-Membros[23]. Além disso, como a Comissão salienta, os Estados-Membros têm a

21 — C-225/10, EU:C:2011:678, n.º 36 e jurisprudência referida. V., igualmente, acórdão Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, n.º 35 e jurisprudência referida).
* N. do T.: A tradução em português dos referidos termos é, respetivamente, «mencionarão» e «devem notificar».

22 — V. acórdão Lachheb (C-177/12, EU:C:2013:689, n.º 28 e jurisprudência referida).

23 — V. capítulo II do Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 284, p. 1).

possibilidade de a interrogar em caso de dúvidas ou de se dirigir à Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, consistindo uma das suas funções, precisamente, em tratar qualquer questão de interpretação das regras de coordenação [24]. Acrescento que a dificuldade, ou mesmo a impossibilidade, de a República de Malta proceder a uma análise dos regimes em causa deve ser apreciada tendo em conta que este Estado-Membro e o Reino Unido partilham uma história comum, suscetível de facilitar a compreensão, pela República de Malta, do sistema de pensões aplicável aos seus próprios cidadãos que, antes de 1979, trabalharam para as forças britânicas em território maltês.

58. Uma vez que me recuso a considerar que a falta de declaração de um regime equivalha à sua exclusão do âmbito de aplicação material dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004, há que verificar se os regimes em causa se integram ou não objetivamente na qualificação de «regimes de segurança social», na aceção destes regulamentos.

b) Quanto à qualificação dos regimes em causa

59. Segundo as disposições do artigo 1.º, alínea j), do Regulamento n.º 1408/71, «[o] termo 'legislação' designa, em relação a cada Estado-Membro, as leis, os regulamentos, as disposições estatuárias e quaisquer outras medidas de execução existentes ou futuras, respeitantes aos ramos e regimes de segurança social previstos nos n.os 1 e 2 do artigo 4.º», ao passo que, segundo as disposições do artigo 1.º, alínea l), do Regulamento n.º 883/2004, este termo designa, «em relação a cada Estado-Membro, as leis, os regulamentos, as disposições legais e outras medidas de aplicação respeitantes aos ramos de segurança social referidos no n.º 1 do artigo 3.º».

60. Para ser abrangido pelo domínio da coordenação dos regimes de segurança social, um regime de pensões deve, portanto, por um lado, ter natureza de «legislação», na aceção das disposições acima referidas, e, por outro, satisfazer a condição de respeitar a um dos ramos expressamente enumerados no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 e no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2204.

61. No que respeita à primeira condição, importa recordar que o Tribunal de Justiça declarou que o conceito de «legislação», na aceção do artigo 1.º, alínea j), do Regulamento n.º 1408/71, se caracteriza pelo seu conteúdo amplo, englobando todo o tipo de medidas legislativas, regulamentares e administrativas adotadas pelos Estados-Membros, e deve ser entendido como abrangendo o conjunto das medidas nacionais aplicáveis na matéria [25]. Estas considerações são igualmente válidas relativamente ao artigo 1.º, alínea l), do Regulamento n.º 883/2004.

62. Ora, o Reino Unido, embora levante uma objeção, a que voltarei mais adiante, segundo a qual este critério não devia ter o papel exclusivo que lhe é atribuído pela Comissão, não contesta que as disposições que regem os regimes em causa têm fonte legal, na aceção das disposições acima referidas, na medida em que estes são previstos nas disposições dos regulamentos relativos ao Principal Civil Service Pension Scheme 1974 (Regime Principal de Pensões da Função Pública de 1974), ao National Health Service Pension Scheme 1995 (Regime de Pensões do Serviço Nacional de Saúde de 1995) e ao Armed Forces Pension Scheme 1975 (Regime de Pensões das Forças Armadas de 1975).

24 — V. artigo 72.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004.

25 — V. acórdãos Comissão/Bélgica (150/79, EU:C:1980:201, n.º 4 e jurisprudência referida) e de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, n.º 32).

63. No que se refere à segunda condição, resulta de jurisprudência constante que uma prestação pode ser considerada uma prestação de segurança social na medida em que seja concedida aos beneficiários independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, com base numa situação legalmente definida, e que esteja relacionada com um dos riscos enumerados expressamente no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 e no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 [26].

64. Em primeiro lugar, é pacífico e incontestado que as disposições relativas à concessão da pensão conferem aos beneficiários um direito legalmente definido e que esta é concedida automaticamente às pessoas que cumpram certos critérios objetivos, independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais.

65. Em segundo lugar, há que examinar se os regimes em causa respeitam ao risco de velhice, previsto no artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1408/71 e no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2204.

66. A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência reiterada, as prestações por velhice previstas nestas disposições se caracterizam essencialmente pelo facto de se destinarem a assegurar meios de subsistência a pessoas que, atingindo uma certa idade, abandonam o seu emprego e deixam de estar obrigadas a permanecer à disposição da administração do emprego [27]. Uma vez que as prestações pagas ao abrigo dos regimes em causa prosseguem precisamente o mesmo objetivo, que consiste em proteger as pessoas que atingiram uma determinada idade, assegurando que possam dispor dos meios necessários nomeadamente, para as suas necessidades como pessoas reformadas, constituem prestações por velhice.

67. Estando preenchida a condição relativa à concessão da prestação independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária bem como a relativa à sua ligação a um dos riscos enumerados no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 e no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2204, decorre daqui que os regimes em causa, que têm, de resto, fonte legal, devem ser qualificados «regimes de segurança social», na aceção dos Regulamentos n.os 1408/781 e 883/2004.

68. Importa agora examinar se os argumentos apresentados pelo Reino Unido colocam em causa esta análise.

69. Em primeiro lugar, o Reino Unido contesta a natureza exclusiva e decisiva do critério puramente formal relativo à origem legal do regime. Alega, a este respeito, que os regimes em causa têm natureza «profissional» e proporcionam aos seus beneficiários prestações profissionais «complementares», que constituem um suplemento da pensão de reforma de base paga pelo Serviço Nacional de Saúde, e que, consequentemente, correspondem à definição de «pensão complementar», na aceção da Diretiva 98/49. Estes regimes escapariam, assim, às regras de coordenação dos sistemas de segurança social, sendo abrangidos exclusivamente pelas disposições especiais que regem os regimes profissionais de pensão complementar.

70. Não partilho desta conclusão. Na minha opinião, a dupla natureza profissional e complementar de um regime de pensões não exclui necessariamente esse regime do âmbito de aplicação dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004 se, por outro lado, o mesmo se enquadrar formalmente na qualificação de «legislação de segurança social», como é o caso dos regimes em causa.

26 — V. acórdão Comissão/Eslováquia (C-361/13, EU:C:2015:601, n.º 47 e jurisprudência referida).

27 — *Ibidem* (n.º 55 e jurisprudência referida).

71. É certo que a diversidade dos regimes de pensão complementar, que ocupam um lugar extremamente variável de um Estado-Membro para outro, torna delicada a distinção entre os regimes abrangidos pelas regras de coordenação contidas nos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004 e os regimes complementares regidos pelas regras particulares contidas na Diretiva 98/49 bem como na Diretiva 2014/50/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos requisitos mínimos para uma maior mobilidade dos trabalhadores entre os Estados-Membros, mediante a melhoria da aquisição e manutenção dos direitos a pensão complementar [28].

72. Entre as diferentes apresentações de uma construção «em pilares» que foram propostas [29], a da Comissão divide os sistemas de reforma em três pilares, englobando o primeiro «os regimes geridos pelo sistema de segurança social» de base, obrigatórios e financiados, na maioria dos casos, de acordo com um regime de repartição, o segundo «os regimes profissionais», caracterizados pela sua ligação ao emprego e que funcionam, na maior parte dos casos, por capitalização, e o terceiro «os planos de pensões subscritos a nível individual». Nesta construção, os regimes dos segundo e terceiro pilares formam «os regimes complementares» destinado a «complementar os regimes públicos» [30].

73. Mas este esquema clássico de uma estrutura em pilares oferece apenas uma apresentação imperfeita e meramente descritiva da diversidade dos sistemas de pensões, e não pode revestir qualquer alcance normativo, em especial no que toca à oposição entre os regimes coordenados e os regimes abrangidos pela diretiva.

74. Para determinar o critério de distinção entre estas duas categorias de regimes, há, antes de mais, que proceder a uma interpretação literal das disposições aplicáveis, que revela um critério baseado na fonte, legal ou convencional, do regime em questão. Enquanto o artigo 1.º, alínea j), do Regulamento n.º 1408/71 e o artigo 1.º, alínea l), do Regulamento n.º 883/2004 opõem as «legislações» de segurança social, que são abrangidas pelo âmbito de aplicação destes regulamentos, às «disposições convencionais», que deles são excluídas [31], o artigo 3.º da Diretiva 98/49 define a pensão complementar como a pensão de reforma bem como qualquer prestação de invalidez ou de sobrevivência, prevista pelas regras de um regime de pensão complementar definido de acordo com a legislação e práticas nacionais, «destinada *a completar ou a substituir* as prestações concedidas pelos regimes *legais* de segurança social para as mesmas ocorrências» [32].

75. O alcance do artigo 3.º da Diretiva 98/49 é precisado pelos seus considerandos 3 e 4, que enunciam, respetivamente, que o sistema de coordenação estabelecido, em particular, pelo Regulamento n.º 1408/71 não é extensivo aos regimes complementares de pensão, «salvo no caso» dos regimes abrangidos pelo termo «legislação» e dos que tenham sido objeto de uma declaração, e que as regras de totalização não se adequam aos regimes complementares de pensão, «salvo no caso» dos regimes abrangidos pelo termo «legislação».

28 — JO L 128, p. 1.

29 — Foram elaboradas pelo Banco Mundial classificações que obedecem a considerações diferentes, que distingue um primeiro pilar composto por um regime gerido pelo Estado, com participação obrigatória e cujo objetivo limitado é o de reduzir a pobreza entre as pessoas idosas, um segundo pilar constituído por um sistema de poupança obrigatório, gerido pelo setor privado, e um terceiro pilar constituído pela poupança voluntária (v. relatório do Banco Mundial intitulado «Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth», Oxford University Press, 1994, p. 16), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que distingue um primeiro pilar que abrange as reformas redistributivas e um segundo pilar composto pelas reformas obrigatórias com natureza de seguro [v. OCDE (2006), «Typologie des régimes de retraite», em *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2005: Panorama des politiques publiques*, Éditions OCDE] e par Eurostat (v. *Classification of funded pension schemes and impact on government finance*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2004).

30 — V. p. 2 da comunicação da Comissão de 11 de maio de 1999, intitulada «Para um mercado único dos regimes complementares de reforma — Resultados da consulta sobre o Livro Verde 'Os Regimes Complementares de Reforma no Mercado Único'» [COM(1999) 134 final].

31 — Salvo declaração feita pelo Estado-Membro em questão.

32 — O sublinhado é meu.

76. Resulta claramente destas disposições que, para a aplicação das regras de coordenação, o legislador da União pretendeu estabelecer um critério geral e exclusivo assente na fonte legal ou convencional do regime em causa. Consequentemente, não há que fazer uma distinção consoante o regime seja distributivo ou contributivo, nem em função da sua natureza obrigatória ou facultativa, nem, ainda, em função do seu modo de financiamento, por repartição ou capitalização. Além disso, a exclusão expressa dos regimes complementares de pensão do âmbito de aplicação da Diretiva 98/49 quando são abrangidos pelo termo «legislação» implica a inclusão desses regimes legais complementares no âmbito de aplicação dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004.

77. Esta interpretação impõe-se, seguidamente, por razões de segurança jurídica, dado que a definição de um critério objetivo e de fácil utilização permite garantir uma aplicação uniforme das regras de coordenação dos sistemas de segurança social a todos os regimes legais, ao passo que os regimes convencionais estão, em princípio, excluídos, a não ser que tenham sido declarados pelos Estados-Membros.

78. A inclusão de todos os regimes legais de reforma, incluindo o complementar, no âmbito de aplicação da regulamentação de direito derivado que coordena os sistemas de segurança social revela-se, por fim, conforme ao objetivo de proteção dos direitos sociais das pessoas que se deslocam no interior da União Europeia. Na falta de coordenação, o exercício da liberdade de circulação poderia, com efeito, ser desencorajado no caso dos beneficiários de uma pensão complementar de reforma concedida por um regime legal, sobretudo quando o regime de base lhes confere apenas um rendimento mínimo de subsistência. À luz deste objetivo fundamental, não me parece que as dificuldades práticas de coordenação geradas pela diversidade dos sistemas de reforma [33] justifiquem a exclusão dos regimes legais complementares do âmbito de aplicação dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004, exclusão essa que, em qualquer caso, seria contrária à vontade do legislador da União, tal como resulta inequivocamente das disposições destes regulamentos [34].

79. Daqui decorre que, contrariamente ao que o Reino Unido sustenta, a aplicabilidade dos referidos regulamentos não pode ser excluída apenas pelo facto de as pensões concedidas pelos regimes em causa serem pensões complementares relativamente às pagas pelo Serviço Nacional de Saúde. A circunstância de estas pensões não visarem garantir aos interessados um mero rendimento mínimo de subsistência, mas proporcionar-lhes um rendimento que depende do montante das quotizações que pagaram durante a sua atividade, também não é pertinente.

80. Em segundo lugar, o Reino Unido considera que os direitos a uma pensão profissional ao abrigo dos regimes em causa não constituem prestações de segurança social, mas uma remuneração. Baseia-se na jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, em especial no acórdão Barber [35], segundo o qual a circunstância de uma prestação ser paga após a cessação da relação de trabalho não exclui a possibilidade de ter a natureza de remuneração, ainda que seja prevista na lei [36], e no acórdão Beune [37], que reconheceu que um regime de pensões da função pública que depende, no essencial, do emprego que ocupava o interessado, se prende com a remuneração de que este último beneficiava [38].

33 — No documento de trabalho de 20 de outubro de 2005 [SEC(2005) 1293], anexo à proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao aumento da transferibilidade dos direitos à pensão complementar [COM(2005) 507 final], a Comissão salientou, em particular, a dificuldade de aplicar as regras de totalização aos regimes complementares de pensão (n.º 4.4 deste documento) [v., igualmente, quanto aos problemas associados à coordenação deste tipo de regimes, Leppik, L., «Co-ordination of pensions in the European Union: the case of mandatory defined-contribution schemes in the Central and Eastern European countries», *European Journal of Social Security*, volume 8, 1 (2006), p. 35].

34 — Importa recordar que o considerando 4 da Diretiva 98/49, que enuncia que as regras de totalização não se adequam aos regimes complementares de pensão, salvo no caso dos regimes abrangidos pelo termo «legislação», demonstra claramente que o Conselho, tendo embora consciência das dificuldades práticas que daí poderiam resultar, considerou que as mesmas não deveriam obstar à aplicação do sistema de coordenação aos regimes legais.

35 — C-262/88, EU:C:1990:209.

36 — N.os 12, 16 e 17.

37 — C-7/93, EU:C:1994:350.

38 — N.º 46.

81. Em apoio da sua análise, o Reino Unido alega que o montante dos direitos de pensão é determinado em função da duração do emprego e do último salário e que as pensões assim concedidas não têm como objetivo o pagamento de um montante de subsistência de base, como demonstra o facto de estas pensões poderem ser de um montante consideravelmente mais elevado do que a pensão paga no âmbito do regime legal de segurança social.

82. Como o Tribunal de Justiça tem reiteradamente reconhecido, «a circunstância de determinadas prestações serem pagas após a cessação da relação de emprego não exclui a possibilidade de as mesmas terem a natureza de 'remuneração', na aceção do artigo [157.° TFUE]» [39]. O Tribunal de Justiça declarou, assim, que «as prestações concedidas ao abrigo de um regime de pensões que é função, no essencial, do emprego que ocupava o interessado, prendem-se com a remuneração de que este último beneficiava e relevam do artigo [157.° TFUE]» [40], ainda que o regime tenha base legal.

83. Porém, o facto de uma pensão de reforma que foi paga ao trabalhador devido à sua relação de trabalho dever ser considerada uma remuneração, para efeitos da aplicação do princípio da igualdade de remunerações entre trabalhadores masculinos e femininos, consagrado no artigo 157.º TFUE, não significa que essa pensão não tenha natureza de prestação de segurança social, para efeitos da aplicação das medidas de coordenação previstas pelos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004.

84. Com efeito, contrariamente ao que o Reino Unido sustenta nos seus articulados, as qualificações de «remuneração», na aceção do artigo 157.º TFUE, e de «pensão por velhice», na aceção dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004, não se excluem mutuamente, dado que obedecem a finalidades distintas e recorrem a critérios diferentes.

85. Cabe salientar, em especial, que o critério determinante para qualificar uma prestação como «remuneração», na aceção do artigo 157.º TFUE, que assenta na constatação de que esta prestação decorre da relação de trabalho, é irrelevante para apreciar se essa prestação deve ser qualificada como «prestação de segurança social». De igual modo, os critérios específicos estabelecidos pela Comissão para apreciar se uma prestação de reforma, concedida por um regime de reforma de funcionários públicos baseado na lei, deve ser qualificada como «remuneração», segundo os quais esta prestação deve depender diretamente do tempo de serviço prestado e o seu montante deve ser calculado com base no último salário, não são pertinentes para qualificar a prestação à luz das disposições relativas à coordenação dos regimes de segurança social.

86. Por outro lado, há que declarar que o Tribunal de Justiça já reconheceu esta possibilidade de cúmulo de qualificações ao considerar, no seu acórdão Niemi [41], que uma prestação paga ao abrigo de um regime de pensões notificado como regime abrangido pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 deve ser qualificada como «remuneração», à luz do artigo 157.º TFUE, desde que satisfaça os critérios que caracterizam a relação laboral [42].

87. Daqui decorre que nem a circunstância de os regimes em causa serem regimes profissionais que concedem pensões associadas à relação de trabalho anterior e que são considerados uma remuneração continuada que recompensa o esforço prestado durante o período de atividade, nem a circunstância de estas prestações dependerem diretamente do tempo de serviço prestado e de o seu montante dever ser calculado com base no último salário, são suscetíveis de excluir a aplicação dos Regulamentos n.os 1408/71 e 883/2004, na medida em que essas prestações constituem prestações de segurança social. De resto, importa constatar que, a partir da alteração ocorrida na sequência da adoção do

39 — V. acórdão Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, n.º 44 e jurisprudência referida).

40 — V. acórdão Comissão/Grécia (C-559/07, EU:C:2009:198, n.º 42).

41 — C-351/00, EU:C:2002:480.

42 — N.º 45.

Regulamento (CE) n.º 1606/98 [43], os regimes especiais de reforma dos funcionários públicos são expressamente incluídos no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71, embora constituam regimes profissionais caracterizados pelo facto de a pensão recebida ser considerada um mero prolongamento da remuneração da atividade [44].

88. Esta conclusão também não é posta em causa pela circunstância, invocada pelo Reino Unido, segundo a qual as pensões pagas pelo Regime de Pensões das Forças Armadas de 1975 não eram devidas unicamente na idade legal da reforma, dado que, em especial, era paga uma pensão vitalícia aos oficiais, a partir dos 37 anos de idade, que tivessem 16 anos de serviço cumpridos após os 21 anos de idade ou a partir dos 40 anos de idade para os outros membros das forças armadas que tivessem 22 anos de serviço cumpridos após os 18 anos de idade.

89. Além de esta argumentação respeitar apenas a um dos três regimes em causa, considero que o facto de certas pensões serem recebidas imediatamente pelos seus beneficiários, a partir da cessação das suas funções, mesmo que não tenham ainda atingido a idade legal da reforma, não altera a natureza destas pensões que, sendo de caráter vitalício, poderão ser recebidas até à morte.

90. Esta interpretação do conceito de prestação por velhice é corroborada pela definição que o artigo 1.º, alínea x), do Regulamento n.º 883/2004 dá da «prestação *antecipada* por velhice» [45], para a distinguir da «prestação por pré-reforma» que, de resto, é igualmente abrangida pelo âmbito de aplicação material deste regulamento. Com efeito, uma prestação antecipada por velhice é definida como «uma prestação concedida antes de ter sido alcançada a idade normal exigida para ter direito à pensão e que tanto pode continuar a ser concedida uma vez atingida aquela idade como substituída por outra prestação por velhice». Deste modo, a possibilidade de receber a pensão antecipadamente não significa que não se trate de uma prestação por velhice, na aceção autónoma que este conceito tem no direito da União.

91. Esta interpretação é igualmente confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça que admite que o facto de o benefício de uma pensão ser reconhecido antes de o interessado ter atingido a idade da reforma não significa que esta prestação não constitua uma pensão por velhice [46].

92. À luz de todas estas considerações, considero que as pensões pagas pelos regimes em causa são abrangidas pelo âmbito de aplicação dos Regulamentos n.ºs 1408/71 e 883/2004. Constatando, por outro lado, que a República de Malta não contesta que, pela sua base de cálculo, a pensão maltesa e as pensões pagas pelos regimes em causa são abrangidas pelas disposições do artigo 46.º B do Regulamento n.º 1408/71 e do artigo 54.º do Regulamento n.º 883/2004, concluo que é procedente a alegação que censura a República de Malta por ter aplicado a legislação anticúmulo maltesa a estas pensões, sem ter em conta as regras previstas nessas disposições.

43 — Regulamento do Conselho de 29 de junho de 1998, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 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 e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, tendo em vista a extensão da sua aplicação aos regimes especiais dos funcionários públicos (JO L 209, p. 1).

44 — V., nomeadamente, no que respeita ao regime de reforma dos funcionários públicos francês, acórdão Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648) e, quanto ao regime de reforma dos funcionários públicos finlandês, acórdão Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

45 — O sublinhado é meu.

46 — V., neste sentido, acórdão Öztürk (C-373/02, EU:C:2004:232, n.º 67).

V – Conclusão

93. Atendendo aos elementos anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1) declare que, ao deduzir, nos termos da Section 56 da Social Security Act (Lei sobre e Segurança Social), ao montante da pensão por velhice maltesa o montante das pensões do Reino Unido pagas pelo Principal Civil Service Pension Scheme 1974 (Regime Principal de Pensões da Função Pública de 1974), pelo National Health Service Pension Scheme 1995 (Regime de Pensões do Serviço Nacional de Saúde de 1995) e pelo Armed Forces Pension Scheme 1975 (Regime de Pensões das Forças Armadas de 1975), a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 46.º B do 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, na sua versão alterada e atualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de dezembro de 1996, na redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 592/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, e do artigo 54.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social;

2) condene a República de Malta nas despesas.