RELATÓRIO DO JUIZ-RELATOR
apresentado no processo C-297/92 *

I — Enquadramento jurídico

O artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71, dispõe o seguinte:

«2. Se a legislação de um Estado-membro fizer depender do cumprimento de períodos de seguro a admissão ao seguro voluntário ou facultativo, os períodos de seguro ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado-membro são tidos em conta, na medida do necessário, como se se tratasse de períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação do primeiro Estado-Membro.»

Nos termos da lei italiana, o trabalhador que tenha ficado desempregado pode, com autorização do INPS, continuar a contribuir voluntariamente. Só são admitidas ao seguro voluntário continuado as pessoas que possam provar, no regime de segurança social italiana, pelo menos cinco anos de contribuições obrigatórias efectivas em qualquer altura, ou pelo menos três anos de contribuições durante os cinco anos anteriores ao pedido de continuação voluntária.

Para se ter direito às prestações de invalidez, a lei italiana exige, por um lado, que tenham decorrido cinco anos desde a data em que surgiu a obrigação de contribuição e, por outro lado, que o segurado tenha contribuído durante cinco anos, com um mínimo de um ano de cotização, durante os cinco anos anteriores à data de admissão à pensão.

II — Factos e tramitação processual

C. Baglieri, de nacionalidade italiana, trabalhou na República Federal da Alemanha de 23 de Agosto de 1965 a 4 de Abril de 1975. Nesta data regressou a Itália e, em 17 de Dezembro de 1979, requereu ao INPS que lhe fosse permitido pagar cotizações para o seguro voluntário, em continuação dos pagamentos obrigatórios efectuados na Alemanha, a fim de preencher os requisitos mínimos para poder ter direito à pensão de invalidez do regime italiano. C. Baglieri nunca trabalhou em Itália.

Baseando-se no enquadramento jurídico referido, o INPS indeferiu o pedido de C. Baglieri. Esta propôs uma acção no Pretore de Siracusa contra o INPS, pedindo que fosse reconhecido o seu direito à pensão de invalidez. O Pretore, depois de ter declarado, por decisão interlocutória, que o INPS estava obrigado, por força do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71, a aceitar as cotizações voluntárias de C. Baglieri, reconheceu, por decisão definitiva, o direito desta à pensão de invalidez.

* Língua do processo: italiano.

O INPS recorreu da decisão do Pretore para o Tribunale de Siracusa, que a confirmou, por sentença de 7 de Junho de 1990. Dessa decisão, o INPS interpôs recurso (principal) de cassação e C. Baglieri um recurso subordinado. A Corte Suprema di Cassazione negou provimento ao recurso subordinado e, por despacho n.° 512/92 de 12 de Julho de 1992, suspendeu a instância principal e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«O artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1408 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, na parte em que estabelece que 'os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado-membro são tidos em conta, na medida do necessário, como se se tratasse de períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação do primeiro Estado', deve ser interpretado no sentido de que a admissão ao seguro voluntário continuado é também possível quando o trabalhador — sem invocar diversos períodos de emprego totalizáveis entre si, cumpridos em diversos Estados-membros, incluindo aquele em que apresenta o pedido — tiver cumprido um único período de emprego como trabalhador migrante noutro Estado-membro, efectuando em tal Estado a correspondente contribuição obrigatória, necessária para a admissão ao seguro voluntário continuado no Estado em que apresentou o pedido?»

O orgão jurisdicional de reenvio observa que não ignora a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça ao referido artigo 9.°, n.° 2, no acórdão de 27 de Janeiro de 1981, Vigier (70/80, Recueil, p. 229); considera, contudo, ter fundamentos para pedir ao Tribunal de Justiça uma reapreciação desta jurisprudência: em primeiro lugar, o facto de terem decorrido dez anos desde esse acórdão e de a Comunidade ser chamada a realizar proximamente novas etapas, sobretudo a supressão dos obstáculos à livre circulação dos trabalhadores no interior dos Estados-membros; em seguida, o facto de a manutenção da interpretação restritiva dada nesse acórdão poder conduzir a uma violação dos princípios do Tratado que regulam a livre circulação dos trabalhadores e a sua segurança social; por fim, uma interpretação mais extensiva parece-lhe corresponder ao texto e ao espírito de uma lei italiana (n.° 398, de 3 de Outubro de 1987) respeitante à protecção dos trabalhadores migrantes italianos que trabalham em países não comunitários, e que admite a contribuição desses trabalhadores. Ora, a manutenção da interpretação restritiva poderia dar lugar a situações desfavorecidas dentro do grupo dos trabalhadores migrantes, consoante o Estado-membro ou o Estado terceiro onde trabalhem.

III — Tramitação no Tribunal de Justiça

O despacho de reenvio foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 7 de Julho de 1992.

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas pelo recorrente no processo principal, o INPS, representado por Carlo De Angelis, advogado, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Antonio Aresu, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente.

Com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu, nos termos do artigo 104.°, n.° 4, do Regulamento de Processo, não iniciar a fase oral.

IV — Observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça

1. A Comissão observa que a questão suscitada deve ser resolvida com base no artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71. Considera que este artigo afirma claramente o princípio da totalização dos períodos de contribuição cumpridos em diferentes Estados-membros, princípio por força do qual os organismos de segurança social de cada um dos Estados em que o trabalhador tenha exercido uma actividade devem tomar em conta, para a atribuição do direito às prestações e para o respectivo cálculo, todos os períodos de seguro cumpridos por esse trabalhador nos vários Estados-membros.

Ora, no caso presente, trata-se de determinar se aquela disposição é aplicável para admitir uma pessoa ao seguro continuado num Estado-membro onde nunca trabalhou, nem pagou cotizações.

A Comissão recorda vários acórdãos do Tribunal de Justiça (de 12 de Julho de 1979, Brunori, 266/78, Recueil, p. 2705, n.os 5 e 6; de 24 de Abril de 1980, Coonan, 110/79, Recueil, p. 1445, n.os 12 e 13; Vigier, já referido; de 25 de Fevereiro de 1986, De Jong, 254/84, Colect., p. 671, n.os 14 e 15; de 25 de Fevereiro de 1986, Spruyt, 284/84, Colect., p. 685, n.os 18 e 19; de 24 de Setembro de 1987, Rijke, 43/86, Colect., p. 3611, n.os 13 e 14; de 28 de Fevereiro de 1989, Schmitt, 29/88, Colect., p. 581; de 18 de Maio de 1989, Troiani, 368/87, Colect., p. 1333, n.os 15, 16 e 17) para concluir que o artigo 9.°, n.° 2, foi suficientemente clarificado por uma jurisprudência constante segundo a qual (a) cada legislação nacional determina as condições de inscrição nos diversos regimes de segurança social nacionais e (b) o facto de uma pessoa ter trabalhado num Estado-membro e ter aí cumprido períodos de seguro obrigatório não lhe dá o direito de obter a inscrição num regime de segurança social de outro Estado-membro, onde nunca trabalhou. Em especial, a Comissão realça o acórdão Vigier, já referido, dada a analogia dos factos com o caso presente, e cita o n.° 20 da fundamentação:

«o artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que não impõe a uma instituição de segurança social de um Estado-membro que tome em conta os períodos de seguro cumpridos nos termos da legislação de outro Estado-membro quando o trabalhador interessado nunca tenha pago no primeiro Estado-membro a cotização legalmente exigida para adquirir a qualidade de segurado nos termos da legislação deste Estado-membro».

Acrescenta que o acórdão Troiani, mais recente, tem o mesmo conteúdo, embora com uma formulação um pouco diferente:

«... o artigo 9.° do Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que o requisito de inscrição num regime de seguro obrigatório num Estado-membro que, segundo a legislação desse Estado, deve estar preenchido no momento da apresentação de um pedido de pagamento retroactivo de contribuições voluntárias para o seguro de velhice, não pode considerar-se satisfeito no caso de a pessoa que apresenta o pedido estar, nessa data, inscrita num regime de seguro obrigatório noutro Estado-membro».

A Comissão formula em seguida algumas observações a respeito dos comentários do orgão jurisdicional de reenvio relativos

ao carácter demasiado restritivo desta orientação jurisprudencial.

No que se refere *à supressão próxima de todos os obstáculos à livre circulação de trabalhadores no interior dos Estados-membros e ao facto de terem decorrido dez anos desde o acórdão Vigier*, a Comissão admite a existência de um novo enquadramento jurídico. A este respeito, menciona o artigo 8.°-A, segundo parágrafo, do Tratado (o estabelecimento, até 31 de Dezembro de 1992, de um mercado interno que comporta um espaço sem fronteiras internas em que é assegurada, entre outras, a livre circulação de pessoas), as três directivas que prevêem um direito de residência generalizado no território dos Estados-membros para as pessoas provenientes de um Estado-membro (90/364/CEE do Conselho, 90/365/CEE do Conselho, 90/366/CEE do Conselho, todas de 28 de Junho de 1990, JO L 180 de 13 de Julho de 1990, pp. 26, 28 e 30), a «Carta Comunitária dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores» adoptada no Conselho Europeu de Estrasburgo, em 9 de Dezembro de 1989, nos termos do artigo 117.° do Tratado CEE, que recorda, no n.° 10, primeiro parágrafo, a importância do direito de cada trabalhador europeu a uma «protecção social adequada», e, por fim, a proposta da Comissão que se destina a alargar o âmbito de aplicação dos regulamentos n.os 1408/71 e 574/72 a todas as pessoas inscritas nos diversos regimes nacionais de segurança social (JO C 46 de 22 de Fevereiro de 1992).

Considera, contudo, que este novo enquadramento não alterou nada, no que diz respeito às bases jurídicas e aos princípios fundamentais da coordenação dos regimes nacionais de segurança social, em relação à situação jurídica que esteve na base da fundamentação da jurisprudência já referida do Tribunal de Justiça.

No que se refere à *eventual violação dos princípios do Tratado que regem a livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade e a sua segurança social*, a Comissão defende que a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça do Regulamento n.° 1408/71, nomeadamente no acórdão de 15 de Julho de 1964, Van den Veen (100/63, Recueil, p. 1105, n.° II.1), e confirmada pelos acórdãos de 13 de Julho de 1966 (Hagenbeek, 4/66, Recueil, p. 617), de 5 de Julho de 1967 (Ciecheiski, 1/67, Recueil, p. 235) e de 28 de Maio de 1974 (Niemann, 191/73, Recueil, p. 571), está de acordo com o espírito dos artigos 48.° e seguintes do Tratado. A Comissão infere desta jurisprudência que resulta do artigo 51.° do Tratado que um trabalhador migrante que tenha trabalhado em vários Estados-membros nunca pode perder o direito às prestações de segurança social, uma vez que os períodos de seguro cumpridos sob diferentes regimes nacionais devem ser totalizados como se tivessem sido efectuados num único Estado. Daí conclui que, se as regras de totalização nunca podem produzir efeitos desfavoráveis em relação à situação que o trabalhador teria num Estado-membro sem a totalização, o inverso deve também ser verdadeiro: o trabalhador migrante não pode obter, através da totalização, vantagens superiores às que teria obtido por força da legislação do Estado-membro de referência (cita, a este respeito, o acórdão Niemann, já referido, n.os 5 a 7).

A Comissão observa que o Tribunal de Justiça faz sempre referência a um regime nacional determinado e não a um «regime comunitário» geral, porque «os regulamentos não organizaram um regime comum de segurança social, mas deixaram subsistir regimes distintos que geram créditos distintos sobre instituições distintas, relativamente às quais o destinatário da prestação possui direitos

directos, quer por força apenas do direito interno, quer por força do direito interno completado, se necessário, pelo direito comunitário» (acórdão de 6 de Março de 1979, Rossi, 100/78, Recueil, p. 831, n.° 13, confirmado pelos acórdãos de 12 de Junho de 1980, Laterza, 733/79, Recueil, p. 1915, n.° 8; de 9 de Julho de 1980, Gravina, 807/79, Recueil, p. 2205, n.° 7; de 10 de Março de 1983, Baccini II, 232/82, Recueil, p. 583, n.° 17). Observa, além disso, que são as legislações nacionais e apenas elas que atribuem o título jurídico que permite obter as prestações de segurança social e que a inscrição é uma condição *sine qua non* para delas se poder beneficiar (a este respeito cita o acórdão de 15 de Janeiro de 1986, Pinna, 41/86, Colect., p. 1, n.os 20 e 21, e o acórdão de 28 de Novembro de 1991, Durighello, C-186/90, Colect., p. I-5773, n.os 14 e 15). Ora, no caso em apreço, C. Baglieri nunca esteve inscrita num regime italiano de segurança social: falta-lhe precisamente a condição prévia para a aplicação da regra comunitária da totalização.

A Comissão alega que a interessada não podia obviar à impossibilidade de obter o que pretende com base na interpretação do artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71, recorrendo aos artigos 48.°, 51.° e 118.° do Tratado, como o despacho de reenvio poderia sugerir. A Comissão justifica isso com três argumentos: em primeiro lugar, o artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71 constitui a regulamentação específica (lex specialis) na matéria; em seguida, a existência de uma base jurídica autónoma parece-lhe incompatível com o acórdão Rossi, já referido, segundo o qual não existe um regime comum de segurança social, mas «regimes *distintos* que geram créditos *distintos* sobre instituições *distintas*»; por fim, no acórdão Troiani, já referido, o Tribunal de Justiça concluiu que compete ao Estado-membro determinar as condições de inscrição num regime de segurança social, desde que não haja discriminação em razão da nacionalidade.

No que diz respeito *às situações eventualmente desfavorecidas dentro do grupo dos trabalhadores migrantes, consoante o Estado-membro ou o Estado terceiro onde trabalham*, a Comissão observa que a lei italiana n.° 398, de 3 de Outubro de 1987, prevê um sistema de segurança social especial para os trabalhadores que tenham emigrado para países terceiros, o que não tem interesse no caso vertente. Considera que um italiano que trabalhe na Alemanha pode eventualmente ter uma situação menos favorável que outro que trabalhe num país terceiro com o qual a Itália não tenha celebrado um acordo bilateral, mas sublinha que esta situação não diz respeito ao direito comunitário.

Por fim, a Comissão, considerando que a interpretação efectuada pelo Tribunal de Justiça do artigo 9.°, n.° 2, continua válida, propõe que se dê a seguinte resposta à Corte Suprema di Cassazione:

«O artigo 9.°, n.° 2 do Regulamento n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, deve ser interpretado no sentido de que a condição de inscrição num regime de segurança social obrigatório num Estado-membro — condição essa que, nos termos da legislação desse Estado-membro, deve estar necessariamente preenchida no momento em que o interessado pede para ser admitido a pagar cotizações voluntárias para o seguro de invalidez — não pode considerar-se preenchida se o requerente não puder provar nenhum período de cotização obrigatória útil para efeitos de adquirir a qualidade de segurado nos termos da legislação social

desse Estado-membro, tendo cumprido anteriormente um único período de emprego noutro Estado-membro, onde pode provar um período de contribuição obrigatória igual aos anos de trabalho que aí efectuou.»

2. O INPS observa que o artigo 9.°, n.° 2, foi sempre interpretado pela Corte di Cassazione no sentido de que esta disposição toma em conta os períodos cumpridos para efeitos de totalização, e acrescenta que o Tribunal de Justiça também a interpretou no mesmo sentido (acórdão de 27 de Janeiro de 1981, Vigier, já referido). Considera justificada esta jurisprudência, porque a disposição em causa só prevê a totalização dos períodos de seguro para completar as condições exigidas pelas legislações nacionais. Ora, no caso presente, não há pagamento de cotizações de seguro no regime italiano.

Segundo o INPS, esta interpretação é, além do mais, confirmada pelo artigo 13.°, n.° 2, alínea e), do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, que permite totalizar os períodos de seguro no estrangeiro e a cotização fictícia creditada em Itália em relação ao serviço militar. Esta disposição determina:

«A pessoa chamada, uma ou mais vezes, para o serviço militar ou para o serviço civil de um Estado-membro está sujeita à legislação deste Estado. Se o benefício desta legislação estiver dependente do cumprimento de períodos de seguro antes da incorporação no serviço militar ou no serviço civil ou após o licenciamento do serviço militar ou do serviço civil, os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado-membro são tidos em conta, na medida em que tal for necessário, como se tratasse de períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação do primeiro Estado...».

O INPS alega que esta disposição constitui uma excepção ao sistema comunitário, que se justifica pela natureza especial da cotização fictícia em questão. Ela foi necessária para permitir, por exemplo, creditar uma cotização fictícia em Itália às pessoas que não estavam aí seguradas a título obrigatório e que cumpriram um período de serviço para o Estado. Esta excepção confirmaria a regra do sistema: este baseia-se nas condições exigidas pelas legislações nacionais.

O INPS observa também que apenas algumas disposições que constam dos acordos que a Itália concluiu com a Suécia, a Suíça e o Liechtenstein permitem a contribuição voluntária em Itália, com base apenas nas cotizações pagas nesses países.

No que diz respeito à questão suscitada pelo orgão jurisdicional de reenvio, quanto ao ponto de saber se a interpretação do artigo 9.°, n.° 2, pode ainda considerar-se válida «tendo em conta as próximas etapas que a Comunidade é chamada a realizar, e sobretudo a supressão próxima de todos os obstáculos à livre circulação de trabalhadores nos Estados-membros», o INPS observa que se trata de um problema de «lege ferenda» que não pode levar a atribuir à disposição em causa um significado diferente daquele que ela possui. O INPS considera que existe,

além disso, uma contradição entre a posição adoptada pela Corte di Cassazione no seu acórdão 2033/88, em que considerou o artigo 9.°, n.° 2, uma disposição clara, e a posição actual, que consiste em preconizar uma interpretação diferente: acabar-se-ia por atribuir a esta disposição um sentido diferente do que ela tem, e que foi considerado claro pela Corte di Cassazione.

No que diz respeito à observação do orgão jurisdicional de reenvio segundo a qual uma interpretação extensiva corresponderia ao texto e ao espírito das disposições da lei italiana n.° 398 de 3 de Outubro de 1987, o INPS sublinha que se trata de uma lei aplicável aos trabalhadores italianos que exercem a sua actividade em países não comunitários, com os quais não existem acordos, e que a disposição que prevê os critérios de determinação e de pagamento das cotizações, foi adoptada para libertar o empregador do ónus de uma dupla cotização. O INPS duvida, de resto, que o Estado italiano voltasse a aprovar actualmente essa lei.

O INPS conclui pedindo que o Tribunal declare que o artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que

«toma em consideração os períodos de emprego cumpridos em vários Estados-membros 'para efeitos da totalização', mas não para efeitos de considerar um trabalhador como segurado a título obrigatório em Itália, onde pede a continuação voluntária, em relação aos períodos de seguro cumpridos noutro Estado-membro, donde resulta, nos termos do artigo 5.° da Lei n.° 218 de 4 de Abril de 1952 e do artigo 11.° da Lei n.° 1338 de 12 de Agosto de 1962, tal como posteriormente completadas e alteradas, que só as contribuições obrigatórias pagas por C. Baglieri na República Federal da Alemanha não podem ser consideradas úteis para os efeitos do seguro voluntário continuado em Itália».

J. C. Moitinho de Almeida

Juiz-relator