CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 9 de Junho de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Neste processo, relativo a um pedido de decisão prejudicial da secção de trabalho da Corte suprema di cassazione (Itália), o Tribunal de Justiça é convidado a reexaminar a sua jurisprudência no que se refere à questão de saber se um Estado-membro está autorizado a fazer depender o direito a um seguro voluntário continuado de uma inscrição prévia no seu regime nacional da segurança social. A Corte suprema submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«O artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 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?»

2. Nas considerações que se seguem, referir-me-ei ao 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 (a seguir «regulamento»). Este regulamento foi alterado e actualizado pelo Regulamento (CEE) do Conselho n.° 2001/83, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53). Alterações posteriores (v. a versão consolidada publicada, apenas para informação, no JO 1992, C 325, p. 1) não introduziram qualquer modificação relevante para o presente processo. O artigo 9.°, n.° 2, do regulamento dispõe:

«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.»

3. C. Baglieri, de nacionalidade italiana, trabalhou na Alemanha de 23 de Agosto

* Língua original: inglês.

de 1965 a 4 de Abril de 1975, período durante o qual pagou contribuições obrigatórias nos termos da legislação alemã de segurança social. Depois regressou a Itália. Em 17 de Dezembro de 1979 invocou, perante o organismo de segurança social (a seguir «INPS»), recorrente, o seu direito de contribuir para um seguro voluntário em Itália. Pretendia pagar as cotizações para poder preencher as condições de atribuição de uma pensão de invalidez em Itália. Parece que em nenhum momento C. Baglieri esteve empregada em Itália ou inscrita em qualquer regime de segurança social italiano.

4. O INPS indeferiu o pedido de C. Baglieri, que recorreu para a Pretura di Siracusa, a qual deu provimento ao recurso com fundamento em que o seu direito de contribuir voluntariamente em Itália era garantido pelo artigo 9.°, n.° 2, do regulamento. O INPS recorreu por sua vez sucessivamente para o Tribunale di Siracusa e para a Corte suprema di cassazione, que é o tribunal supremo em Itália. Alega que o artigo 9.°, n.° 2, do regulamento não exige a um Estado-membro que tome em conta os períodos de seguro cumpridos noutro Estado-membro, quando a pessoa em causa nunca tenha estado inscrita num regime de seguro obrigatório no primeiro Estado.

A jurisprudência existente

5. Resulta claramente do despacho de reenvio que a Corte suprema não ignora que, no processo 70/80, Vigier/ /Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Recueil 1981, p. 229), o Tribunal de Justiça tinha já, de facto, respondido à questão submetida. Este processo diz respeito a um direito das vítimas de perseguições nacional-socialistas de pagarem retroactivamente contribuições voluntárias para um regime alemão de segurança social. Nos termos da legislação aplicável, este direito dependia de a pessoa em causa ter a qualidade de inscrito os termos do direito alemão. O Tribunal de Justiça declarou, nos n.os 18 a 20 do acórdão:

«Resulta do despacho de reenvio... que, para ter a qualidade de inscrito, o interessado deve ter pago pelo menos uma cotização como trabalhador a uma instituição de segurança social alemã.

Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, designadamente do seu acórdão de 24 de Abril de 1980 (110/79, Coonan, p. 1445), que, quando uma legislação nacional faz depender a inscrição num regime de segurança social da condição de o interessado ter estado anteriormente inscrito no regime de segurança social nacional, o Regulamento n.° 1408/71 não obriga os Estados-membros a equiparar períodos de seguro cumpridos noutro Estado ao que anteriormente devem ter cumprido no território nacional.

Por conseguinte... 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.»

O advogado-geral declarou o seguinte nas suas conclusões (p. 248):

«(o artigo 9.°, n.° 2) é apenas uma regra que determina a *totalização* e implica, consequentemente, uma equiparação dos períodos de seguro cumpridos no estrangeiro, na medida em que as prestações dependem da duração da inscrição, de forma a que esses períodos possam ser tomados em consideração, por exemplo, para a questão de saber se existe um período mínimo de inscrição de 60 meses no total. Esta disposição não tem como objectivo, em contrapartida, *estabelecer* a qualidade de segurado; pelo contrário, é uma condição prévia. ... Como o Bundesversicherungsanstalt für Angestelte salientou pertinentemente, esta qualidade não é, em princípio, influenciada pelo direito comunitário da segurança social. Na realidade, o fundamento da qualidade de segurado releva do direito nacional e é uma das condições necessárias para a aplicação do Regulamento n.° 1408/71».

6. O princípio consagrado no processo Vigier foi reafirmado em processos posteriores, de que o mais recente é o processo Hartmann Troiani/Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz (368/87, Colect. 1989, p. 1333). Este processo dizia respeito ao direito de pagar voluntariamente para o regime de seguro cotizações que tinham sido reembolsadas com o casamento do inscrito. Nos termos da legislação nacional aplicável, o direito de pagar essas cotizações dependia da inscrição num regime de seguro obrigatório no Estado-membro em causa. O Tribunal de Justiça declarou, nos n.ºs 12, 15 e 16 do acórdão:

«Saliente-se, a título preliminar, que uma legislação nacional que sujeita o direito ao pagamento voluntário e retroactivo de contribuições para o seguro de velhice a determinados requisitos cabe no conceito de seguro continuado referido no artigo 9.° do Regulamento n.° 1408/71.

...

Quanto ao n.° 2 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1408/71, trata-se de uma disposição que tem como objectivo garantir a equiparação dos períodos de seguro cumpridos em diferentes Estados-membros, de modo a que os interessados possam preencher o requisito de duração mínima de períodos de seguro, no caso de uma legislação nacional sujeitar a tal requisito a admissão ao seguro voluntário ou facultativo continuado.

Em contrapartida, resulta do texto da disposição citada que esta não regula os outros requisitos a que as legislações de cada Estado-membro podem sujeitar a concessão de um direito, como o de contribuir para um regime nacional de seguro voluntário ou facultativo continuado.»

O Tribunal de Justiça declarou, em seguida, que essa conclusão era compatível com os artigos 48.° e 51.° do Tratado. Tal como o Tribunal de Justiça observou, no n.° 21 do acórdão:

«É certo que, como o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão de 25 de Fevereiro de 1986, Spruyt (284/84, Colect., p. 685, n.° 19), o objectivo dos artigos 48.° e 51.° do Tratado não seria atingido se, por efeito do exercício do seu direito de livre circulação, os

trabalhadores perdessem os benefícios de segurança social que lhes são assegurados pela legislação de um Estado-membro. Todavia, como o Tribunal também decidiu em acórdãos de 24 de Abril de 1980, Coonan (110/79, Recueil, p. 1445, n.° 12), e de 24 de Setembro de 1987 (Rijke, 43/86, Colect. p. 3611, n.° 12), cabe à legislação de cada Estado-membro determinar os requisitos do direito ou da obrigação de inscrição num regime de segurança social, ou em determinado ramo de tal regime, desde que não haja discriminação entre os seus nacionais e os cidadãos de outros Estados-membros.»

7. Verifica-se assim que, na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça afirmou repetidamente o princípio de que cabe ao Estado-membro em causa fixar os requisitos de inscrição nos seus regimes de segurança social, e que esses requisitos não são afectados por disposições como o artigo 9.°, n.° 2, do regulamento, que visam exclusivamente a totalização dos períodos de seguro cumpridos em diferentes Estados-membros para que os requisitos relativos à duração mínima dos períodos de seguro sejam preenchidos. Daí resulta que o artigo 9.°, n.° 2, não obsta a que um Estado-membro sujeite a admissão num sistema de seguro continuado, voluntário ou facultativo, da inscrição prévia no seu regime de segurança social.

Deve a jurisprudência ser reexaminada?

8. A Corte suprema observa, todavia, que o Tribunal de Justiça pode querer reconsiderar a sua interpretação do artigo 9.°, n.° 2, do regulamento. Para fundamentar a sua proposta de reinterpretação refere, em primeiro lugar, «a supressão próxima de todos os obstáculos à livre circulação dos trabalhadores» no interior da Comunidade, parecendo referir-se com isso ao estabelecimento do mercado interno previsto no artigo 8.°-A do Tratado. Em segundo lugar, refere o que considera como «princípios do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que regem a livre circulação de trabalhadores no interior dos países da Comunidade e, portanto, a sua segurança social», princípios esses que se destinam, segundo ela, a «garantir (e a equiparar) as situações já adquiridas no território comunitário». Por fim, a Corte suprema sugere que uma interpretação indevidamente restritiva do artigo 9.°, n.° 2, poderia desfavorecer os trabalhadores que se deslocam no interior da Comunidade em comparação com os que trabalharam em Estados não membros.

9. Como a Comissão demonstrou de modo convincente nas suas observações escritas, nenhum dos argumentos invocados pela Corte suprema constitui motivo para se alterar a interpretação actual, feita pelo Tribunal de Justiça, do artigo 9.°, n.° 2. Contudo, examinarei sucintamente a seguir estes argumentos.

a) *O estabelecimento do mercado interno*

10. Como já referi, o primeiro elemento invocado pela Corte suprema diz respeito ao estabelecimento do mercado interno nos termos do artigo 8.°-A do Tratado, na redacção que lhe foi dada pelo Acto Único Europeu, que dispõe o seguinte:

«A Comunidade adoptará as medidas destinadas a estabelecer progressivamente o

mercado interno durante um período que termina em 31 de Dezembro de 1992, nos termos do disposto no presente artigo, nos artigos 8.°-B, 8.°-C e 28.°, no n.° 2 do artigo 57.°, no artigo 59.°, no n.° 1 do artigo 70.° e nos artigos 84.°, 99.°, 100.°-A e 100.°-B, e sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado.

O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado.»

Como a Comissão sublinha, o Conselho adoptou, de facto, três directivas que alargam o direito de residir noutro Estado-membro a determinadas categorias de pessoas — isto é, pessoas com recursos próprios, reformados e estudantes — algumas das quais não beneficiavam anteriormente do direito de livre circulação nos termos do Tratado [1]. A Comissão apresentou igualmente uma proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento n.° 1408/71, a qual, se fosse adoptada pelo Conselho, alargaria, em princípio, o âmbito de aplicação do regulamento a todas as pessoas seguradas; actualmente, bem entendido, o regulamento apenas abrange os trabalhadores assalariados e não assalariados, bem como os membros da sua família e sobreviventes [2].

11. As directivas atrás referidas e a proposta de alteração do regulamento têm por objectivo a realização do mercado interno, em aplicação do artigo 8.°-A do Tratado, como se indica claramente nos seus considerandos. Contudo, resulta manifestamente dos termos do artigo 8.°-A que este artigo não se destina, em si, a harmonizar as disposições dos Estados-membros relativas à livre circulação de pessoas. Mesmo após a data de 31 de Dezembro de 1992, indicada no artigo 8.°-A, não pode ser entendido como tendo esse efeito.

12. Esta conclusão é confirmada por uma análise dos artigos 100.°-A e 100.°-B do Tratado, cuja inserção no Tratado CEE pelo Acto Único Europeu visa facilitar a realização dos objectivos do artigo 8.°-A. Primeiro que tudo, é necessário observar que as disposições fiscais e as que dizem respeito à livre circulação de pessoas e aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados estão todas excluídas do âmbito de aplicação do artigo 100.°-A: v. o n.° 2 do artigo 100.°-A. No que diz respeito às disposições que se incluem no âmbito de aplicação do artigo 100.°-A, o n.° 1, primeiro parágrafo, do artigo 100.°-B estabelece que, durante o ano de 1992, a Comissão procederá, em conjunto com cada Estado-membro, a um recenseamento das disposições que não foram objecto de harmonização com fundamento neste artigo. O artigo 100.°-B, n.° 1, segundo parágrafo, dispõe o seguinte:

1 — V. a Directiva 90/364/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência, a Directiva 90/365/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional, e a Directiva 90/366/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência dos estudantes (JO 1990, L 180, pp. 26, e 28 e 30, respectivamente). Deve observar-se que esta última directiva foi anulada pelo Tribunal de Justiça no processo C-295/90, Parlamento/Conselho (Colect. 1992, p. I-4193), com o fundamento de que tinha sido invocada uma base jurídica errada nos termos do Tratado (o artigo 235.° e não o artigo 7.°). Contudo, o Tribunal de Justiça manteve os efeitos da directiva, enquanto o Conselho não a tiver substituído por uma directiva adoptada com a base jurídica adequada nos termos do Tratado.

2 — V. o texto desta proposta no JO 1992, C 46, p. 1.

«O Conselho, deliberando nos termos do disposto no artigo 100.°-A, pode decidir que certas disposições em vigor num Estado-membro devam ser reconhecidas como equivalentes às aplicadas por outro Estado-membro.»

É assim que, mesmo no caso de disposições que se incluam no âmbito de aplicação do artigo 100.°-A — o artigo do Tratado que é dedicado ao objectivo concreto de assegurar a realização do mercado interno nos termos do artigo 8.°-A —, são ainda necessárias novas medidas do Conselho antes que as disposições dos Estados-membros devam ser reconhecidas como equivalentes. No caso de disposições como as que estão actualmente em causa, e que estão fora do âmbito de aplicação do artigo 100.°-A, parece-me que esta conclusão se impõe *a fortiori*. Além disso, essa conclusão estaria conforme com a declaração relativa ao artigo 8.°-A do Tratado, anexa à acta final que adoptou o Acto Único Europeu, nos termos da qual «a fixação da data de 31 de Dezembro de 1992 não cria efeitos jurídicos automáticos». Uma vez que o alcance e os efeitos da declaração não foram ainda esclarecidos [3], é evidente que, na medida em que isso é tido em conta na interpretação do artigo 8.°-A, ela é incompatível com a tese segundo a qual a fixação daquela data teve como efeito transformar o alcance dos regulamentos em matéria de segurança social.

3 — No que diz respeito à natureza desta declaração e aos efeitos jurídicos possíveis do prazo fixado no artigo 8.°-A, v. Schermers, H. G.: «The effect of the date 31 December 1992» na *Common Market Law Review* 28, 1991, pp. 275 a 289. V. também Toth, A. G.: «The legal status of the declarations annexed to the Single European Act» na *Common Market Law Review* 23, 1986, pp. 803 a 812.

13. Verifica-se, assim, que a chegada da data fixada para a realização do mercado interno não pode, por si, ter como efeito obrigar os Estados-membros a reconhecerem a inscrição no regime de segurança social de outro Estado-membro como equivalente à inscrição no seu próprio regime de segurança social, mesmo que esse reconhecimento mútuo seja considerado necessário para o estabelecimento do mercado interno. Daí resulta que a jurisprudência existente do Tribunal de Justiça a respeito do artigo 9.°, n.° 2, do regulamento não é directamente afectada pela chegada dessa data. Assim, na ausência de legislação que permita o reconhecimento mútuo, cada Estado-membro mantém o direito de fixar as condições exigidas para a inscrição no seu próprio regime de segurança social.

b) *A livre circulação de trabalhadores*

14. Também não me parece que a interpretação actual do Tribunal de Justiça do artigo 9.°, n.° 2, possa ser afectada por quaisquer considerações baseadas nos princípios do Tratado relativos à livre circulação de trabalhadores. Como observei no ponto 6, o Tribunal de Justiça sublinhou que a sua interpretação actual é perfeitamente compatível tanto com o artigo 48.° como com o artigo 51.° do Tratado. É incontestável, sem dúvida, que as disposições do regulamento devem ser interpretadas em conformidade com o objectivo dos artigos 48.° e 51.°, que é o de assegurar que, pelo exercício do seu direito de livre circulação nos termos do Tratado, um trabalhador não perca os benefícios em matéria de segurança social que lhe são assegurados pela legislação de um Estado-membro: v.

processo 254/84, De Jong/Sociale Verzekeringsbank (Colect. 1986, p. 671, n.° 15), e processo C-368/87, Hartmann Troiani, já referido, no ponto 6, n.° 21. Contudo, daí não resulta que um trabalhador que exerce o seu direito de livre circulação tenha o direito de se inscrever num regime de segurança social no Estado-membro que escolheu. De facto, na falta de harmonização das legislações dos Estados-membros em matéria de segurança social, essa liberdade de escolha poderia ter um peso incomportável nos Estados-membros cujo regime de segurança social é relativamente generoso.

15. No presente processo, é claro que, após as actividades que exerceu na Alemanha, C. Baglieri não perdeu qualquer direito, de que fosse titular nos termos do direito italiano, de contribuir voluntariamente para um regime de segurança social. É certo que, se ela tivesse trabalhado em Itália e não na Alemanha, teria tido a oportunidade de adquirir esse direito. Contudo, por outro lado, não teria adquirido os direitos que hoje possui devido à sua inscrição num regime alemão de segurança social. Existiria, sem dúvida, um obstáculo potencial à livre circulação de trabalhadores se, após o exercício de actividades em mais do que um Estado-membro, um trabalhador não pudesse preencher os requisitos de aquisição do direito às prestações de segurança social num dos Estados-membros, qualquer que fosse, em que tivesse trabalhado. Todavia, este obstáculo foi eliminado pelas disposições do regulamento, incluindo o artigo 9.°, n.° 2, que permite a totalização dos períodos de seguro cumpridos em diversos Estados-membros.

c) *Igualdade de tratamento com os trabalhadores migrantes em países terceiros*

16. Finalmente, a Corte suprema sugere que a interpretação actualmente dada ao artigo 9.°, n.° 2, pelo Tribunal de Justiça pode ter como efeito que os trabalhadores que exerceram o seu direito de livre circulação no interior da Comunidade sejam tratados menos favoravelmente, nos termos da legislação nacional, do que aqueles que trabalharam num Estado não membro. Parece que a legislação italiana prevê o pagamento de cotizações de segurança social por conta desses trabalhadores, tendo em vista a protecção dos seus direitos às prestações da segurança social. Sem dúvida que o direito comunitário não proíbe que um Estado-membro atribua benefícios desta natureza a pessoas que vão trabalhar para um Estado não membro, e disposições nesse sentido podem considerar-se necessárias para a preservação da situação das pessoas que trabalham num país terceiro que não concluiu qualquer acordo bilateral com o Estado-membro em causa. Todavia, é também certo que o direito comunitário não prevê a concessão de benefícios similares a atribuir aos trabalhadores migrantes que vão para outro Estado-membro. A situação destes trabalhadores está de qualquer modo protegida pelas disposições do regulamento, que estabelece uma igualdade de tratamento com os próprios nacionais do Estado-membro de acolhimento, bem como a totalização dos períodos de seguro cumpridos em diversos Estados-membros.

Conclusão

17. Chego, assim, à conclusão de que, na sua argumentação, a Corte suprema não invoca qualquer fundamento para que nos afastemos da jurisprudência actual do Tribunal de Justiça no que diz respeito ao artigo 9.°, n.° 2, do regulamento. Como já se viu, resulta claramente desta jurisprudência que, para efeitos da aplicação do artigo 9.°, n.° 2, cabe ao Estado-membro em causa fixar as condições de inscrição no seu próprio regime nacional de segurança social, sendo certo que não pode existir qualquer discriminação entre os nacionais desse Estado-membro e os dos outros Estados-membros.

18. Assim, entendo que a questão submetida pela Corte suprema di cassazione deve ser respondida da seguinte forma:

«O artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, deve ser interpretado no sentido de que não exige que um Estado-membro tome em conta os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado-membro quando a pessoa em causa nunca tenha estado inscrita num regime de segurança social no primeiro Estado-membro e quando essa inscrição seja uma condição exigida para a admissão a um seguro voluntário ou facultativo continuado nos termos da legislação deste Estado.»