Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GERARD HOGAN
apresentadas em 11 de julho de 2019[1]

Processos apensos C-398/18 e C-428/18

Antonio Bocero Torrico (C-398/18)
Jörg Paul Konrad Fritz Bode (C-428/18)
contra
Instituto Nacional de la Seguridad Social,
Tesorería General de la Seguridad Social

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Tribunal Superior de Justiça da Galiza, Espanha)]

«Pedido de decisão prejudicial — Segurança social dos trabalhadores migrantes — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigo 5.º — Prestação antecipada por velhice — Requisito de que o montante da prestação antecipada por velhice a receber seja superior à prestação mínima por velhice ao atingir 65 anos de idade — Método do cálculo do montante mínimo — Legislação nacional que tem em conta apenas a prestação a cargo do Estado-Membro competente — Não tomada em conta da prestação a cargo de outro Estado-Membro — Requisito da igualdade de tratamento de prestações»

I. Introdução

1. Os presentes pedidos de decisão prejudicial, apresentados na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de junho de 2018 (processo C-398/18) e 28 de junho de 2018 (processo C-428/18), respetivamente, têm por objeto a interpretação do direito da União, em especial do artigo 48.º TFUE e, em concreto, dos artigos 5.º e 6.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].

2. Com a sua questão, o Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Tribunal Superior de Justiça da Galiza, Espanha), pergunta, no essencial, se o artigo 48.º TFUE se opõe a uma legislação nacional que, para determinar se uma pessoa é elegível para uma prestação antecipada por velhice, impõe, nomeadamente, que o montante da prestação a receber seja superior à prestação mínima por velhice a que o interessado teria direito de acordo com a mesma legislação nacional, em função da sua situação familiar ao atingir 65 anos de idade. Em especial, ao fazê-lo, a legislação espanhola tem em conta apenas a prestação por velhice a cargo desse Estado-Membro, sem ter também em conta prestações da mesma natureza que o interessado possa receber a cargo de outro ou outros Estados-Membros.

1 Língua original: inglês.

2 JO 2004, L 166, p. 1, e retificação no JO 2004, L 200, p. 1.

3. Os pedidos foram apresentados no âmbito de litígios entre, por um lado, A. Bocero Torrico e, por outro lado, o Instituto Nacional de la Seguridad Social (Instituto Nacional da Segurança Social, a seguir «INSS») e a Tesorería General de la Seguridad Social (Tesouraria Geral da Segurança Social, a seguir «TGSS») (processo C-398/18), e entre J. P. Bode, por um lado, e o INSS e a TGSS, por outro lado (processo C-428/18).

4. É de salientar que o artigo 48.º TFUE prevê que o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia tomem, «no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores», instituindo, designadamente, um sistema que assegure aos trabalhadores migrantes, a «totalização de todos os *períodos* tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais» [3]. O atual sistema de totalização dos períodos pode ser consultado no Regulamento n.º 883/2004. A este respeito, o artigo 6.º do Regulamento n.º 883/2004 prevê a totalização dos períodos de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência, e os artigos 52.º e 58.º do mesmo regulamento contêm regras para o cálculo das prestações por velhice e das prestações mínimas por velhice quando uma pessoa cumpriu períodos de seguro ou de residência em mais do que um Estado-Membro.

5. Na minha opinião, embora os pedidos de decisão prejudicial digam respeito especificamente ao artigo 48.º TFUE, a resposta à questão colocada pode ser encontrada no artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004, que estabelece o princípio da igualdade de tratamento de prestações, de rendimentos e de factos, decorrente da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

6. Os considerandos 9, 10, 11 e 12 do Regulamento n.º 883/2004 dispõem:

«(9) O Tribunal de Justiça pronunciou-se em diversas ocasiões sobre a possibilidade de igualdade de tratamento em matéria de prestações, de rendimentos e de factos. Este princípio deverá ser adotado explicitamente e desenvolvido, no respeito pela substância e pelo espírito das decisões judiciais.

(10) Contudo, o princípio da equiparação de certos factos ou acontecimentos ocorridos no território de outro Estado-Membro a factos ou acontecimentos semelhantes que tenham ocorrido no território do Estado-Membro cuja legislação é aplicável não deverá interferir com o princípio da totalização dos períodos de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro com os períodos cumpridos ao abrigo da legislação do Estado-Membro competente. Por conseguinte, os períodos cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro deverão ser tidos em conta com base exclusivamente no princípio da totalização dos períodos.

(11) A equiparação de factos ou acontecimentos ocorridos num Estado-Membro não torna de modo algum esse Estado-Membro competente, nem torna a sua legislação aplicável.

(12) Atendendo ao princípio da proporcionalidade, importa evitar que o princípio da equiparação de factos ou acontecimentos conduza a resultados objetivamente injustificados ou à cumulação de prestações da mesma natureza pelo mesmo período.»

3 Sublinhado nosso.

7. O artigo 3.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação material», prevê:

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

[…]

d) Prestações por velhice;

[…]

8. O artigo 5.º do regulamento, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento de prestações, de rendimentos e de factos», prevê:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento e tendo em conta as disposições especiais de aplicação, aplicam-se as seguintes disposições:

a) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, o benefício das prestações de segurança social e de outros rendimentos produzir determinados efeitos jurídicos, as disposições relevantes dessa legislação são igualmente aplicáveis em caso de benefício de prestações equivalentes auferidas ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro ou de rendimentos auferidos noutro Estado-Membro;

b) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, forem atribuídos efeitos jurídicos à ocorrência de certos factos ou acontecimentos, esse Estado-Membro deve ter em conta os factos ou acontecimentos semelhantes correspondentes ocorridos noutro Estado-Membro, como se tivessem ocorrido no seu próprio território.»

9. O artigo 6.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Totalização dos períodos», dispõe:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento, a instituição competente de um Estado-Membro cuja legislação faça depender do cumprimento de períodos de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência:

– a aquisição, a conservação, a duração ou a recuperação do direito às prestações,

– a aplicação de uma legislação, ou

– o acesso ou isenção em relação ao seguro voluntário, facultativo continuado ou obrigatório,

deve ter em conta, na medida do necessário, os períodos de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro como se se tratasse de períodos cumpridos ao abrigo da legislação aplicada por aquela instituição.»

10. O artigo 52.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Liquidação das prestações», prevê no seu n.º 1:

«1. A instituição competente calcula o montante da prestação devida:

a) Nos termos da legislação por ela aplicada, desde que as condições exigidas para aquisição do direito às prestações se encontrem preenchidas exclusivamente ao abrigo da legislação nacional (prestação autónoma);

b) Mediante o cálculo de um montante teórico, seguido do cálculo de um montante efetivo (prestação proporcional), do seguinte modo:

   i) o montante teórico da prestação é igual à prestação que o interessado poderia pretender se todos os períodos de seguro e/ou de residência cumpridos ao abrigo das legislações dos outros Estados-Membros tivessem sido cumpridos ao abrigo da legislação por ela aplicada à data da liquidação da prestação; Se, de acordo com esta legislação, o montante da prestação não depender da duração dos períodos cumpridos, o seu montante é o montante teórico;

   ii) a instituição competente deve, em seguida, determinar o montante efetivo da prestação proporcional, aplicando ao montante teórico a proporção entre a duração dos períodos de seguro e/ou de residência cumpridos antes da ocorrência do risco, ao abrigo da legislação por ela aplicada, e a duração total dos períodos cumpridos antes da ocorrência do risco, ao abrigo das legislações de todos os Estados-Membros às quais o interessado tenha estado sujeito.»

11. O artigo 58.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Atribuição de um complemento», dispõe:

«1. O beneficiário de prestações abrangido pelo presente capítulo não pode, no Estado-Membro da residência e nos termos de cuja legislação lhe é devida uma prestação, receber uma prestação inferior à prestação mínima estabelecida na referida legislação em relação a um período de seguro ou de residência igual à soma dos períodos considerados para efeitos de liquidação ao abrigo do presente capítulo.

2. A instituição competente desse Estado-Membro paga ao interessado, durante o período correspondente à sua residência no território do Estado-Membro em causa, um complemento igual à diferença existente entre a soma das prestações devidas nos termos do presente capítulo e o montante da prestação mínima.»

B. Direito espanhol

12. Na versão em vigor à data dos pedidos dos recorrentes, o artigo 208.º da Ley General de la Seguridad Social (Lei Geral da Segurança Social), conforme versão consolidada aprovada pelo Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de outubro [4], dispunha:

«1. O acesso à reforma antecipada a pedido do interessado exige o preenchimento dos seguintes requisitos:

a) Ter idade inferior em dois anos, no máximo, à idade que, em cada caso, resultar do disposto no artigo 205.º, n.º 1, alínea a), não sendo aplicáveis, para este efeito, os coeficientes de redução a que se refere o artigo 206.º

b) Demonstrar um período mínimo de contribuições efetivas de 35 anos […].

c) Uma vez demonstrado o cumprimento dos requisitos gerais e específicos da referida modalidade de reforma, o montante da pensão a receber deve ser superior ao montante da pensão mínima a que o interessado teria direito em função da situação familiar ao atingir 65 anos de idade. Caso contrário, o interessado não poderá ter acesso a esta modalidade de reforma antecipada.

4 Publicado no BOE n.º 261, de 31 de outubro de 2015, p. 103291, e *corrigendum*, BOE n.º 36 de 11 de fevereiro de 2016, p. 10898.

2. No caso de acesso à reforma antecipada prevista neste artigo, por cada trimestre ou fração de trimestre que, no momento do facto gerador, faltar ao trabalhador para atingir a idade legal de reforma que, em cada caso, resultar do estabelecido no artigo 205.º, n.º 1, alínea a), a pensão é objeto de redução mediante a aplicação dos seguintes coeficientes em função do período de contribuição comprovado:

[…]

Para efeitos exclusivos de determinação da referida idade legal de reforma, é tomada em conta a idade que o trabalhador teria se tivesse continuado a contribuir durante o período compreendido entre a data do facto gerador e a data em que atingiria a idade legal de reforma aplicável, em cada caso, em conformidade com o previsto no artigo 205.º, n.º 1, alínea a).

Para a determinação dos períodos de contribuição são considerados os períodos completos, não sendo uma fração de um período equiparável ao período completo.»

13. O artigo 14.º, n.º 3, do Real Decreto 1170/2015, de 29 de dezembro, sobre revalorización de pensiones del sistema de seguridad social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2016 (relativo à reavaliação das pensões do regime de segurança social e de outras prestações sociais do Estado para e exercício de 2016) [5], dispõe:

«Se, após a aplicação do disposto no número anterior, a soma dos montantes das pensões, reconhecidas ao abrigo de uma convenção bilateral ou multilateral de segurança social, tanto pela legislação espanhola como pela legislação estrangeira, for inferior ao montante mínimo da pensão em causa em vigor, em cada momento, em Espanha, deve ser garantida ao interessado que resida no território nacional e preencha os requisitos estabelecidos para o efeito pelas normas gerais a diferença entre a soma das pensões reconhecidas, quer em Espanha quer no estrangeiro, e o montante mínimo referido.

As pensões reconhecidas nos termos dos regulamentos comunitários em matéria de segurança social regem-se pelo disposto no artigo 50.º 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 e no artigo 58.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.

[…]»

III. Litígios nos processos principais e questão prejudicial

14. A. Bocero Torrico, nascido em 15 de dezembro de 1953, está inscrito no regime de segurança social espanhol. Em 16 de dezembro de 2016, requereu às instituições de segurança social espanholas uma prestação antecipada por velhice que o INSS recusou atribuir-lhe, por decisão de 9 de novembro de 2016, devido ao facto de a prestação resultante não atingir o montante da prestação mínima por velhice a que o interessado teria direito em função da sua situação familiar ao atingir 65 anos de idade. A. Bocero Torrico apresentou uma reclamação administrativa que acabaria por ser indeferida por decisão de 25 de abril de 2017 [6].

5 Publicado no BOE n.º 312, de 30 de dezembro de 2015.

6 Estas datas foram fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. De acordo com o INSS e a Comissão, a decisão de recusa foi emitida em março de 2017.

15. A. Bocero Torrico tem um período de contribuição total de 16 637 dias, dos quais 9 947 dias dizem respeito a Espanha e 6 690 dias à Alemanha. Foi-lhe atribuída uma prestação por velhice na Alemanha no montante de 507,35 euros. A prestação antecipada por velhice a que teria direito em Espanha seria de 530,15 euros, resultante da aplicação de um coeficiente de correção de 88 % em razão da idade à base de cálculo de 773,75 euros e calculada de acordo com uma percentagem de 76,86 % a cargo de Espanha.

16. J. P. Bode, nascido em 4 de junho de 1952, está inscrito no regime de segurança social espanhol. Em 31 de março de 2015 requereu às instituições de segurança social espanholas uma prestação antecipada por velhice que o INSS recusou conceder-lhe, por decisão de 26 de agosto de 2015, devido ao facto de a prestação resultante não atingir o montante da pensão mínima a que o interessado teria direito em função da sua situação familiar ao atingir 65 anos de idade.

17. J. P. Bode tem um período de contribuição total de 16 725 dias, tendo pago contribuições em Espanha durante 2 282 dias e na Alemanha durante 14 443 dias. Foi-lhe atribuída uma prestação por velhice na Alemanha no montante de 1 185,22 euros. A prestação antecipada por velhice a que teria direito em Espanha seria de 206,60 euros, resultante da aplicação de um coeficiente de correção de 87 % em razão da idade à base de cálculo de 1 357,80 euros mensais e calculada de acordo com uma percentagem de 17,49 % a cargo de Espanha.

18. Em 2016, a prestação mínima por velhice em Espanha para as pessoas com mais de 65 anos com um cônjuge a cargo era de 784,90 euros.

19. A. Bocero Torrico e J. P. Bode intentaram ações judiciais no Juzgado de lo Social (Tribunal do Trabalho)[7] contra o INSS e a TGSS, pedindo que fosse declarado que tinham direito a uma prestação antecipada por velhice com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2017 e de 1 de julho de 2015, respetivamente.

20. O Juzgado de lo Social (Tribunal do Trabalho) declarou em ambos os processos que, de acordo com a legislação nacional, o montante da prestação antecipada por velhice a receber deve ser superior ao montante da prestação mínima por velhice a que o interessado teria direito em função da sua situação familiar ao atingir 65 anos de idade. Considerou que o montante da prestação por velhice a receber deve corresponder ao montante da prestação proporcional por velhice em Espanha, uma vez que esta é a prestação por velhice efetiva que o beneficiário receberá de Espanha, diferente da de qualquer outro Estado-Membro. Assim, a sentença acolheu os argumentos apresentados pelo INSS relativos à finalidade da legislação nacional, que consiste em evitar completar, até alcançarem o mínimo legal, as prestações antecipadas por velhice das pessoas que ainda não atingiram a idade legal da reforma, mantendo-as assim no mercado de trabalho.

21. Assim, as ações de A. Bocero Torrico e J. P. Bode foram julgadas improcedentes por sentenças proferidas em 6 de outubro de 2017 e 15 de novembro de 2017, respetivamente.

22. A. Bocero Torrico e J. P. Bode interpuseram recursos dessas sentenças em 3 de novembro e 22 de novembro de 2017, respetivamente.

23. O órgão jurisdicional de reenvio considera que A. Bocero Torrico e J. P. Bode não constituem um encargo para o sistema de segurança social espanhol, uma vez que a sua prestação antecipada por velhice nunca será objeto de um complemento a suportar por Espanha até ao montante correspondente à prestação mínima por velhice, dado que recebem igualmente uma prestação por velhice da Alemanha e a soma dessas duas prestações reais e efetivas é superior à prestação mínima por velhice em Espanha. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 14.º, n.º 3, do Real Decreto

7 Respetivamente, de Orense e de A Corunha.

1170/2015, que remete para o artigo 58.º do Regulamento n.º 883/2004, permite apenas o pagamento da diferença entre o montante das prestações totais devidas ao abrigo dos regulamentos da União e das prestações mínimas por velhice em Espanha. Por outras palavras, se a prestação antecipada por velhice fosse atribuída, teriam de ser tidas em conta as duas prestações efetivamente recebidas em Espanha e na Alemanha, o que impediria o direito a qualquer complemento até ao correspondente montante mínimo.

24. O órgão jurisdicional de reenvio considera que, ao comparar um trabalhador não migrante que recebe uma prestação antecipada por velhice no montante de 1 193,38 euros [8] da Espanha e um trabalhador migrante que recebe o mesmo montante pago por dois ou mais Estados-Membros, este último é prejudicado e discriminado devido à sua deslocação para outros Estados-Membros (neste caso, a Alemanha), e é impedido de ter acesso à prestação antecipada por velhice a que o trabalhador não migrante teria direito. Este órgão jurisdicional considera, assim, que quando o artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social se refere ao «montante da pensão a receber», este conceito deve ser interpretado no sentido de que corresponde à soma da prestação por velhice efetivamente recebida da Espanha e da prestação por velhice efetivamente recebida da Alemanha. O órgão jurisdicional de reenvio considera igualmente que tal abordagem seria conforme à finalidade da disposição no sentido de impedir que a Espanha tenha de complementar a prestação até ao mínimo legal, tendo em conta, como já foi referido, que, segundo a legislação espanhola e o direito da União, o direito a um complemento mínimo exigiria ter em conta a soma de ambas as prestações.

25. Nestas condições, o Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Tribunal Superior de Justiça da Galiza) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 48.º TFUE ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que impõe, como requisito para aceder a uma pensão de reforma antecipada, que o montante da pensão a receber seja superior à pensão mínima a que o interessado teria direito de acordo com a mesma legislação nacional, entendendo-se essa "pensão a receber" como a pensão efetiva exclusivamente a cargo do Estado-Membro competente (neste caso, Espanha), sem se ter também em conta a pensão efetiva que o interessado possa receber a título de outra prestação da mesma natureza a cargo de outro ou outros Estados-Membros?»

IV. Tramitação no Tribunal de Justiça

26. Foram apresentadas observações escritas por A. Bocero Torrico e J. P. Bode, pelo INSS, pelo Reino de Espanha e pela Comissão, tendo as mesmas partes apresentado alegações orais na audiência que teve lugar em 2 de maio de 2019.

V. Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

27. A. Bocero Torrico e J. P. Bode alegam que as regras nacionais que condicionam o acesso a uma prestação antecipada por velhice ao montante da prestação proporcional que a instituição competente deve pagar relativamente às contribuições efetuadas ao abrigo da sua legislação são contrárias ao direito da União. Essas regras condicionam o acesso à prestação às contribuições efetuadas num único Estado-Membro, tornando, assim, ineficazes as regras e os princípios do direito da União relativos à

8 Desde que preencha os outros requisitos estabelecidos na legislação espanhola. O órgão jurisdicional de reenvio declarou que esses outros requisitos não estão em causa nos processos principais. Este valor foi apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio, tanto no processo C-398/18 como no processo C-428/18.

livre circulação e à totalização dos períodos de seguro, em especial os relativos à totalização dos períodos de seguro para efeitos de acesso a prestações por velhice nos termos dos artigos 45.º e 48.º TFUE e artigos 6.º, 50.º, 51.º, 52.º, n.º 1, alínea b) e 58.º do Regulamento n.º 883/2004.

28. A. Bocero Torrico e J. P. Bode consideram que o «montante da pensão a receber», a que se refere o artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social, deve ser equiparado ao montante da prestação teórica definido no artigo 52.º, n.º 1, alínea b), i), do Regulamento n.º 883/2004, na medida em que resulta da equiparação de um trabalhador migrante a um trabalhador nacional, na mesma situação, que não migrou. Alegam, em alternativa, que os referidos termos devem ser interpretados em conformidade com o artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, no sentido da soma das prestações proporcionais a receber pelo interessado de dois ou mais Estados-Membros para todos os períodos de seguro tidos em conta para efeitos de acesso e cálculo da prestação antecipada por velhice em Espanha. Salientam, contudo, que esta abordagem dá origem a duas desvantagens. Em primeiro lugar, condiciona o acesso à prestação antecipada por velhice em Espanha ao montante resultante da liquidação do direito a prestações em dois ou mais Estados-Membros, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, alínea b), ii), do Regulamento n.º 883/2004, independentemente do montante da prestação a que o interessado teria direito em Espanha se todos os períodos de seguro tivessem sido cumpridos ao abrigo da legislação espanhola, e, em segundo lugar, condiciona o acesso a prestações antecipadas por velhice num Estado-Membro ao acesso e ao benefício de uma prestação antecipada por velhice noutro Estado, sem ter em conta o facto de a reforma antecipada não estar prevista na legislação de todos os Estados-Membros e não ser regulada da mesma forma nos Estados que preveem a possibilidade de prestações antecipadas por velhice.

29. O INSS alega que, em conformidade com a nova posição administrativa 3/2018, de 13 de fevereiro de 2018, o requisito imposto pelo artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social está preenchido desde que, em primeiro lugar, o montante teórico da prestação [9] seja superior à prestação mínima por velhice em Espanha e, em segundo lugar, a soma do montante da prestação de Espanha e de outro ou outros Estados seja superior à prestação mínima por velhice em Espanha. Segundo o INSS, se o montante teórico da prestação for superior à prestação mínima por velhice em Espanha, não é devido o pagamento de um complemento nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Real Decreto 1170/2015, a fim de garantir um montante igual à prestação mínima por velhice. Além disso, quando a soma do montante da prestação de Espanha e de outro ou outros Estados for superior à prestação mínima por velhice em Espanha, não é devido qualquer complemento nos termos do artigo 14.º, n.º 3. Por conseguinte, o INSS considera que, para responder à questão do órgão jurisdicional de reenvio, deve ser tida em conta a prestação teórica calculada com base na totalização dos períodos em conformidade com os artigos 5.º, 6.º, 51.º, e 52.º do Regulamento n.º 883/2004.

30. O Reino de Espanha considera que o Regulamento n.º 883/2004 não exige que os Estados-Membros complementem a prestação proporcional a pagar por um Estado-Membro correspondente a uma prestação antecipada por velhice, a fim de atingir o montante da pensão mínima a pagar nesse Estado-Membro aos 65 anos, na medida em que tal resultaria numa discriminação a favor dos trabalhadores não inscritos durante todo o período em Espanha. O Reino de Espanha salienta que o INSS teve em conta as contribuições de A. Bocero Torrico e J. P. Bode na Alemanha, nos termos do artigo 52.º do Regulamento n.º 883/2004, para calcular o montante das respetivas prestações antecipadas por velhice. No entanto, o Regulamento n.º 883/2004 não prevê a soma do montante das respetivas prestações na Alemanha de modo a preencher o requisito imposto pelo artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social, e fazê-lo poderia dar origem a uma distorção da legislação espanhola em matéria de segurança social.

9 V. artigo 52.º do Regulamento n.º 883/2004 relativo ao modo de cálculo do montante teórico.

31. O Reino de Espanha confirma igualmente que os dois requisitos exigidos pela nova posição administrativa 3/2018 são aplicáveis aos pedidos de prestação antecipada por velhice de A. Bocero Torrico e J. P. Bode.

32. A Comissão considera que os pedidos de prestação antecipada por velhice de A. Bocero Torrico e J. P. Bode devem ser analisados à luz do princípio da igualdade de tratamento de prestações, rendimentos, factos ou acontecimentos enunciado no artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, tal como interpretado à luz dos artigos 45.º e 48.º TFUE. Assim, a referência feita pela legislação espanhola ao «montante da pensão a receber» deve ser interpretada no sentido de que se refere à soma das prestações em Espanha e na Alemanha em causa, que são prestações equivalentes para efeitos da referida disposição.

VI. Análise

33. A fim de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, importa salientar, a título preliminar, que o Regulamento n.º 883/2004 não estabelece um regime comum de segurança social, mas deixa subsistir os diferentes regimes nacionais, tendo unicamente por objetivo garantir uma coordenação entre estes regimes. Assim, segundo jurisprudência constante, os Estados-Membros conservam a sua competência para organizar os seus sistemas de segurança social. Por conseguinte, na falta de harmonização a nível da União, compete à legislação de cada Estado-Membro determinar, nomeadamente, os requisitos que dão direito a prestações. No exercício dessa competência, os Estados-Membros devem, no entanto, respeitar o direito da União, em particular as disposições do Tratado FUE relativas à liberdade que é reconhecida a qualquer cidadão da União de circular e de permanecer no território dos Estados-Membros [10]. As pessoas que exercem esse direito à livre circulação não podem sofrer qualquer desvantagem legislativa devido ao exercício desse direito.

34. Um Estado-Membro dispõe, em princípio, de liberdade de prever o direito a uma prestação antecipada por velhice [11] e de impor condições para que uma pessoa beneficie de uma prestação antecipada por velhice, desde que essas condições não constituam um impedimento à livre circulação de trabalhadores para efeitos do artigo 45.º TFUE. Por conseguinte, considero que, em princípio, um Estado-Membro dispõe de liberdade, como no caso em apreço, de condicionar a atribuição de uma prestação antecipada por velhice ao facto de uma pessoa ter atingido uma certa idade, dispor de um certo número de anos de contribuições e ter direito a uma prestação de montante superior ao da prestação mínima por velhice nesse Estado-Membro [12].

35. Com efeito, afigura-se que os três requisitos impostos pelo artigo 208.º, n.º 1, da Lei Geral da Segurança Social não são, em si mesmos, contestados nos processos principais perante o órgão jurisdicional de reenvio. O objeto do litígio diz respeito à forma como o terceiro requisito imposto pelo artigo 208.º, n.º 1 [13], da referida legislação nacional é aplicável [14] a pessoas como A. Bocero Torrico e J. P. Bode, que exerceram o seu direito à livre circulação.

36. Nas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, existe uma divergência clara quanto à aplicabilidade do artigo 5.º e/ou do artigo 6.º do Regulamento n.º 883/2004 às circunstâncias em causa nos processos principais.

10 V., por analogia, Acórdão de 7 de dezembro de 2017, Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, n.os 38 a 40 e jurisprudência referida).

11 Acórdão de 7 de dezembro de 2017, Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, n.º 47).

12 A. Bocero Torrico e J. P. Bode declararam que este requisito foi imposto pela legislação espanhola a fim de garantir a viabilidade do sistema público de prestações por velhice.

13 Artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social.

14 Assim, A. Bocero Torrico e J. P. Bode não contestam o direito do Reino de Espanha de impor requisitos relativamente ao montante mínimo da prestação que uma pessoa deve receber para poder requerer uma prestação antecipada por velhice.

37. É jurisprudência assente [15] que a *aquisição* do direito a uma prestação por velhice é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 6.º do Regulamento n.º 883/2004 [16]. Em contrapartida, as regras relativas ao *cálculo* do montante da prestação são estabelecidas no artigo 52.º e segs. do referido regulamento [17].

38. O artigo 6.º do Regulamento n.º 883/2004 aplica o princípio da totalização dos *períodos* de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência previstos no artigo 48.º TFUE [18], prevendo nomeadamente que, se a legislação de um Estado-Membro fizer depender a aquisição, a manutenção ou a recuperação do direito às prestações do cumprimento de períodos de seguro, a instituição competente desse Estado-Membro deve ter em conta os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado-Membro como se se tratasse de períodos cumpridos ao abrigo da legislação que aplica. Por outras palavras, os *períodos* de seguro cumpridos em diversos Estados-Membros devem ser totalizados [19].

39. No que se refere às prestações por velhice, o artigo 52.º, n.º 1, alínea b), i), do Regulamento n.º 883/2004 prevê que a instituição competente calcule o montante teórico da prestação a que o interessado tem direito como se todos os períodos de seguro e/ou de residência que a pessoa cumpriu em diferentes Estados-Membros o tivessem sido no Estado-Membro da instituição competente. Em seguida, a instituição competente estabelece, em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, alínea b), ii), do regulamento, o montante efetivo da prestação com base no montante teórico, na proporção da duração dos períodos de seguro e/ou de residência no Estado-Membro da instituição competente, em relação à duração total dos períodos de seguro e/ou de residência cumpridos nos diferentes Estados-Membros. Este é o método do cálculo proporcional [20].

40. Importa salientar que o cálculo do montante teórico e, posteriormente, dos montantes efetivos (prestação proporcional) das prestações por velhice de A. Bocero Torrico e J. P. Bode em Espanha e na Alemanha não foram postos em causa nos processos principais.

41. O INSS, o Reino de Espanha e até A. Bocero Torrico e J. P. Bode consideram que o montante teórico de uma prestação calculada em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, alínea b), i), do Regulamento n.º 883/2004 deve ser utilizado com vista a avaliar se o requisito relativo ao montante da prestação mínima imposto pelo artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social está preenchido.

42. Pela minha parte, discordo.

15 Acórdão de 3 de março de 2011, Tomaszewska (C-440/09, EU:C:2011:114, n.º 22 e jurisprudência referida).

16 V., igualmente, artigo 45.º, n.º 1, 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 (JO 1971, L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), na 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).

17 V., igualmente, artigo 46.º e segs. do Regulamento n.º 1408/71.

18 Trata-se de um dos princípios de base da coordenação, ao nível da União, dos regimes de segurança social dos Estados-Membros, que tem por fim garantir que o exercício do direito à livre circulação conferido pelo Tratado FUE não tem por efeito privar um trabalhador de vantagens em matéria de segurança social a que teria direito se tivesse cumprido a sua carreira num único Estado-Membro. Essa consequência poderia dissuadir os trabalhadores da União Europeia de exercer o seu direito à livre circulação e constituiria, por isso, um entrave a essa liberdade. [Acórdão de 3 de março de 2011, Tomaszewska, C-440/09, EU:C:2011:114, n.º 30)].

19 Acórdão de 7 de dezembro de 2017, Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, n.º 41).

20 Acórdão de 7 de dezembro de 2017, Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, n.º 42).

43. Na minha opinião, o montante teórico de uma prestação calculada em conformidade com o artigo 52.º, n.º 1, alínea b), i), do Regulamento n.º 883/2004 constitui uma fase intermédia do cálculo da prestação proporcional efetiva a atribuir e não pode ser utilizado para avaliar se foi efetivamente adquirido o direito a uma prestação (antecipada) por velhice [21]. Além disso, como referi nos n.os 37 e 38 das presentes conclusões, existe uma distinção clara no Regulamento n.º 883/2004 entre as regras relativas à aquisição do direito a uma prestação por velhice e as regras relativas ao cálculo da prestação [22].

44. Além disso, embora a aquisição do direito a uma prestação por velhice seja abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 6.º do Regulamento n.º 883/2004, esta disposição refere-se claramente à totalização dos *períodos* de seguro, de emprego, de atividade por conta própria ou de residência e não a outros requisitos que dão origem a tal direito [23]. Tendo em conta que o artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social condiciona, nomeadamente, o direito a uma prestação antecipada por velhice ao requisito de o montante da prestação a receber ser superior à prestação mínima por velhice a que o interessado teria direito em Espanha em função da sua situação familiar ao atingir 65 anos de idade, considero que o artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004 é a disposição pertinente a ser aplicada [24]. Com efeito, o considerando 10 do Regulamento n.º 883/2004 prevê que o princípio da equiparação ou da igualdade de tratamento de prestações, rendimentos, factos ou acontecimentos ocorridos noutro Estado-Membro, nos termos do artigo 5.º do referido regulamento, *não deve interferir* com o princípio enunciado no artigo 6.º da totalização de determinados períodos, como os períodos de seguro que ocorram noutro Estado-Membro, como se tivessem sido cumpridos ao abrigo da legislação do Estado-Membro competente [25].

21 O montante teórico em si mesmo não tem, assim, qualquer importância autónoma.

22 O âmbito limitado das regras de cálculo das prestações previstas no artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/71 (atual artigo 52.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 883/2004) foi sublinhado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 7 de dezembro de 2017, Zaniwiecz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946). Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou que esta disposição não podia ser utilizada para efeitos do cálculo de uma prestação mínima por velhice, uma vez que tal deve ser feito em conformidade com o artigo 50.º do Regulamento n.º 1408/71 (atual artigo 58.º do Regulamento n.º 883/2004).

23 Por conseguinte, é relevante para efeitos do artigo 208.º, n.º 1, alínea b), da Lei Geral da Segurança Social e do cálculo do período mínimo de contribuição de 35 anos. Nos processos principais, os períodos de contribuição de A. Bocero Torrico e de J. P. Bode em Espanha e na Alemanha devem ser totalizados a fim de preencher este requisito.

24 O Regulamento n.º 1408/71 não continha uma disposição equivalente ao artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004. Na minha opinião, o artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004 limita-se a clarificar o princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 4.º do mesmo regulamento. O artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004 tem por finalidade assegurar que o exercício do direito à livre circulação não tem por efeito privar os trabalhadores dos benefícios em matéria de segurança social a que teriam direito se tivessem cumprido a sua carreira num único Estado-Membro. Resulta claramente do considerando 9 do Regulamento n.º 883/2004 que a equiparação ou igualdade de tratamento em matéria de prestações, rendimentos, factos ou acontecimentos ocorridos noutro Estado-Membro, nos termos do artigo 5.º do mesmo regulamento, é uma codificação explícita do princípio da igualdade de tratamento em matéria de prestações, rendimentos, factos ou acontecimentos estabelecido em diversos acórdãos do Tribunal de Justiça. O primeiro acórdão do Tribunal de Justiça que teve por base o artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004 foi o Acórdão de 21 de janeiro de 2016, Vorarlberger Gebietskrankenkasse e Kauer (C-453/14, EU:C:2016:37).

25 Os considerandos 10 a 12 do Regulamento n.º 883/2004 esclarecem que são introduzidas certas limitações a esse princípio da equiparação ou igualdade de tratamento previsto no artigo 5.º do mesmo regulamento.

45. Na minha opinião, o requisito previsto no artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social para obter uma pensão antecipada por velhice garante que o «benefício» de um determinado montante [26] de prestações por velhice «produz efeitos jurídicos» e, por conseguinte, esse requisito deve respeitar o princípio da igualdade de tratamento estabelecido no artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004, a fim de não penalizar os trabalhadores que exerçam o seu direito à livre circulação [27]. Assim, considero que as prestações por velhice em Espanha devem ser somadas às prestações comparáveis ou equivalentes a receber noutro ou noutros Estados-Membros, a fim de preencher o requisito estabelecido no artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social.

46. Parece resultar dos autos no Tribunal de Justiça, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que a prestação antecipada por velhice prevista no artigo 208.º, n.º 1, da Lei Geral da Segurança Social [28] e as prestações por velhice de A. Bocero Torrico e J. P. Bode [29] na Alemanha são prestações comparáveis ou equivalentes para efeitos do artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 [30].

47. Na audiência de 2 de maio de 2019, o INSS e o Reino de Espanha declararam que o objetivo das disposições nacionais em causa era duplo: em primeiro lugar, garantir que os requerentes com direito à prestação antecipada por velhice prevista no artigo 208.º, n.º 1, da Lei Geral da Segurança Social não se tornem um encargo para o sistema de segurança social espanhol e, em segundo lugar, incentivar a atividade no mercado de trabalho e dissuadir esses requerentes de pedir a reforma antecipada.

48. De acordo com os termos explícitos do artigo 208.º, n.º 1, alínea c), da Lei Geral da Segurança Social, poderia parecer que as disposições nacionais em causa se destinam especificamente a garantir que os requerentes de pedidos de prestações por velhice tenham direito ao montante da pensão mínima aplicável e, assim, não adquiram direito a determinadas prestações ou complementos adicionais, garantindo, deste modo, que não se tornem um encargo suplementar para o sistema de segurança social espanhol. Deve salientar-se que não é, de modo algum, este objetivo, em si mesmo, que é posto em causa nos presentes processos, mas sim o facto de a legislação nacional ser aplicada de forma discriminatória em detrimento dos trabalhadores que exerceram o seu direito fundamental à livre circulação. Além disso, gostaria de sublinhar que o próprio órgão jurisdicional de reenvio [31] declarou que, na sequência da soma das suas prestações por velhice de Espanha e da Alemanha, nem A. Bocero Torrico nem J. P. Bode teriam direito a um complemento [32]. Nestas circunstâncias, nenhum dos recorrentes representa um encargo para o sistema de segurança social espanhol.

26 No n.º 68 do seu Acórdão de 28 de abril de 2004, Öztürk (C-373/02, EU:C:2004:232), o Tribunal de Justiça considerou que o princípio da igualdade de tratamento previsto no artigo 3.º, n.º 1, da Decisão n.º 3/80, relativa à aplicação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros das Comunidades Europeias aos trabalhadores turcos e aos membros da sua família (JO 1983, C 110, p. 60), deve ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação de uma legislação de um Estado-Membro que faz depender a aquisição do direito a uma pensão antecipada por velhice por motivo de desemprego da condição de o interessado ter beneficiado, durante um determinado período anterior ao pedido de pensão, de prestações de seguro de desemprego unicamente do referido Estado-Membro. Na minha opinião, não é possível esboçar qualquer diferença jurídica significativa para efeitos do artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 entre o requisito do benefício de uma prestação específica e o requisito do benefício de um determinado montante dessa prestação. V., igualmente, Acórdão de 7 de março de 1991, Masgio (C-10/90, EU:C:1991:107), que trata do princípio da igualdade de tratamento e dos efeitos jurídicos do montante de uma prestação. No n.º 25 desse acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que «os trabalhadores migrantes que beneficiam de uma pensão de velhice ao abrigo da legislação de um Estado-Membro e de pensões de acidente pagas por uma instituição de outro Estado-Membro [não podem ser] alvo, no cálculo da parte das prestações que deve ser suspensa em aplicação da legislação do primeiro Estado, de tratamento menos favorável que os trabalhadores que, não tendo feito uso do direito de livre circulação, beneficiam de ambas as prestações ao abrigo da legislação de um mesmo Estado-Membro».

27 V., por analogia, Acórdãos de 7 de junho de 1988, Roviello (20/85, EU:C:1988:283, n.º 18), e de 18 de dezembro de 2014, Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, n.º 46).

28 V. artigo 1.º, alínea x), e artigo 3.º, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004. No artigo 1.º, alínea x), do Regulamento n.º 883/2004, por «prestação antecipada por velhice» «entende-se 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».

29 V. artigo 1.º, alínea x), e artigo 3.º, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004.

30 V., por analogia, Acórdão de 21 de janeiro de 2016, Vorarlberger Gebietskrankenkasse e Kauer (C-453/14, EU:C:2016:37, n.º 35).

31 V. n.º 23 das presentes conclusões.

32 V. Acórdão de 7 de dezembro de 2017, Zaniewicz-Dybeck (C-189/16, EU:C:2017:946, n.º 59), que declara que «no cálculo dos direitos a uma pensão mínima como a pensão garantida em causa no processo principal, [o artigo 58.º do Regulamento n.º 883/2004] prevê especificamente a tomada em consideração do montante efetivo das pensões de reforma que o interessado recebe de outro Estado-Membro».

49. Embora o objetivo de desencorajar ou dissuadir os requerentes de pedir a reforma antecipada possa ser louvável a fim de aumentar a produtividade nacional e reduzir os encargos do sistema de segurança social, tendo em conta, em especial, o envelhecimento da população e o aumento da esperança de vida, tal objetivo não pode ser alcançado de forma a discriminar quem exerceu o seu direito fundamental à livre circulação. A este respeito, lamento dizer que, nos casos em apreço, é difícil evitar a impressão de que as autoridades espanholas exerceram as suas competências legais de uma forma manifestamente discriminatória relativamente aos recorrentes em causa que exerceram os seus direitos à livre circulação e para a qual não existe — ou, pelo menos, não deveria existir — justificação.

50. Assim, considero que o artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que impõe, como requisito para aceder a uma prestação antecipada por velhice, que o montante da prestação a receber seja superior à prestação mínima a que o interessado teria direito de acordo com a mesma legislação nacional, *sem* se ter também em conta a prestação efetiva que o interessado possa receber a título de outra prestação da mesma natureza a cargo de outro ou outros Estados-Membros.

VII. Conclusão

51. Tendo em conta o que precede, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial do Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Tribunal Superior de Justiça da Galiza, Espanha) como segue:

O artigo 5.º, alínea a), 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, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que impõe, como requisito para aceder a uma prestação antecipada por velhice, que o montante da prestação a receber seja superior à prestação mínima a que o interessado teria direito de acordo com a mesma legislação nacional, *sem* se ter também em conta a prestação efetiva que o interessado possa receber a título de outra prestação da mesma natureza a cargo de outro ou outros Estados-Membros.