Coletânea da Jurisprudência

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

Processo C-453/14

Vorarlberger Gebietskrankenkasse,
Alfred Knauer

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo, Áustria)]

«Reenvio prejudicial — Segurança Social — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigo 5.º — Princípio da equiparação — Regulamentação nacional que inclui na base das contribuições do seguro de doença as pensões de velhice recebidas noutros Estados-Membros da União ou do EEE — Conceito de 'prestações equivalentes'»

I – **Introdução**

1. O 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], introduziu, no direito da União, o princípio da igualdade de tratamento de prestações, de rendimentos, de factos ou de acontecimentos.

2. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004:

«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.»

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 166, p. 1, e retificação JO 2004, L 200, p. 1.

3. Esta nova disposição opõe-se a que, quando um pensionista que reside num Estado-Membro recebe não só uma pensão desse Estado, mas também uma pensão de um regime de pensões de outro Estado-Membro da União ou do Espaço Económico Europeu (EEE) [3], o Estado-Membro de residência inclua na base das contribuições do seguro de doença a pensão paga pelo outro Estado?

4. Esta é, no essencial, a questão colocada pelo presente processo que tem origem na decisão da Vorarlberger Gebietskrankenkasse (Caixa de Seguro de Doença do Land de Vorarlberg) [4] de obrigar A. Knauer e R. Mathis a pagarem contribuições para o seguro de doença sobre as pensões que recebem devido à sua inscrição no regime profissional de pensões do Listenstaine.

5. Os factos na origem deste processo são, mais especificamente, os seguintes.

6. A. Knauer e R. Mathis, que residem na Áustria, recebem uma pensão de reforma austríaca sobre a qual são retidas contribuições para o regime do seguro de doença em conformidade com a Lei geral da segurança social (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) [5].

7. Como também exerceram a sua atividade profissional na Suíça e no Listenstaine, auferem ainda pensões de velhice da Caixa de Pensões Hilti do regime profissional de pensões do Listenstaine, regulado pela Lei relativa ao regime profissional de pensões (Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge), de 20 de outubro de 1987 [6].

8. Ora, apesar de, até 2010, as contribuições para o regime austríaco de seguro de doença só serem devidas sobre as pensões nacionais, o legislador austríaco, quando da aprovação da segunda lei de alteração do regime de segurança social de 2010 (2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2010) [7], introduziu na ASVG um novo § 73a, cujo n.º 1 prevê que o beneficiário de uma pensão estrangeira abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 deve também pagar contribuições para o regime do seguro de doença sobre essa pensão estrangeira se tiver direito a prestações do seguro de doença.

9. Em aplicação dessa disposição, a Caixa exigiu a A. Knauer e R. Mathis, a partir de 2011, o pagamento de contribuições do seguro de doença relativas às pensões concedidas pela Caixa de Pensões Hilti.

10. Por duas decisões de 10 de dezembro de 2013, o Chefe do Governo do Vorarlberg (Landeshauptmann von Vorarlberg) reduziu o montante dessas contribuições pelo facto de apenas uma parte do regime profissional de pensões, a saber, a correspondente às prestações mínimas legais, se enquadrar no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e, assim, estar abrangida pela obrigação de contribuição prevista no § 73a da ASVG. Em contrapartida, a parte complementar correspondente às prestações superiores às prestações mínimas não se enquadrava no referido âmbito de aplicação, tal como a parte do regime profissional de pensões que corresponde às prestações concedidas a título das contribuições pagas antes da entrada em vigor da BPVG, isto é, antes de 1 de janeiro de 1989.

3 — O Regulamento n.º 883/2004 e o 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 n.º 883/2004 (JO L 284, p. 1), são aplicáveis em todo o EEE, por força da Decisão do Comité Misto do EEE n.º 76/2011, de 1 de julho de 2011, que altera o anexo VI (Segurança Social) e o Protocolo n.º 37 do Acordo EEE (JO L 262, p. 33).

4 — A seguir «Caixa».

5 — BGBl. 189/1955, na sua versão aplicável à data dos factos em causa no processo principal (a seguir «ASVG»).

6 — LGBI. 1988, n.º 12, a seguir «BPVG».

7 — BGBl. I, 102/2010.

11. A Caixa interpôs recurso de «Revision» daquelas duas decisões para o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo), sustentando que as contribuições são devidas sobre a totalidade das pensões concedidas pela Caixa de Pensões Hilti, ao passo que A. Knauer interpôs recurso da decisão que lhe diz respeito, alegando que, pelo contrário, não é devida nenhuma contribuição sobre essas pensões.

12. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a equivalência a que se refere o artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 deve ser apreciada tendo em conta caraterísticas estruturais dos regimes de pensões considerados no seu todo. Segundo este órgão jurisdicional, uma comparação das condições legais de atribuição das pensões de velhice nos termos da ASVG com as das pensões reguladas pela BPVG parece indicar que se trata de prestações equivalentes.

13. A este respeito, relativamente ao regime de pensões austríaco, o órgão jurisdicional de reenvio explica que o seguro de pensões, que protege os segurados, em particular, contra os riscos relacionados com a idade, tem como objetivo permitir ao segurado manter o seu nível de vida habitual de forma adequada. Para beneficiar de uma pensão de velhice, é necessário que o segurado tenha não só atingido a idade normal de acesso à pensão, mas também cumprido um determinado número de períodos de seguro. Em princípio, está abrangido pelo seguro obrigatório qualquer trabalhador por conta de outrem que aufira uma remuneração que ultrapasse um limiar mínimo. Os beneficiários do seguro obrigatório de pensões que queiram beneficiar de uma pensão complementar à pensão a que teriam normalmente direito têm a possibilidade de se segurar voluntariamente a título complementar, pagando contribuições cujo montante anual está sujeito a um limite máximo. As contribuições pagas são utilizadas diretamente para o financiamento das prestações (procedimento de repartição) e a gestão do seguro de pensões incumbe a companhias de seguros constituídas em organismos administrativos autónomos.

14. No que respeita ao sistema de reforma do Listenstaine, o órgão jurisdicional de reenvio explica que está estruturado em três pilares, dos quais o primeiro é constituído pelo regime contributivo do seguro de velhice e de sobrevivência, o segundo corresponde aos regimes profissionais de pensões e o terceiro agrupa os seguros complementares subscritos a título privado.

15. O regime profissional de pensões regido pela BPVG é um regime de capitalização, em princípio, obrigatório, que tem por objeto, a par do seguro de velhice e de sobrevivência, permitir ao segurado manter o seu nível de vida habitual de forma adequada. A sua implementação incumbe, em princípio, a um organismo de previdência social, ao qual a lei dá uma certa margem, em particular na sua organização e na configuração e financiamento das prestações que atribui. Por conseguinte, pode limitar-se a assegurar as prestações mínimas legais ou a atribuir determinadas prestações mais elevadas. Este regime profissional de pensões não é deixado, em grande medida, à iniciativa própria nem à autonomia da vontade das pessoas afetadas pelos riscos da idade.

16. A BPVG foi notificada pelo Principado do Listenstaine, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, como estando abrangida pelo âmbito de aplicação material do referido regulamento.

17. O órgão jurisdicional de reenvio considera que as pensões que se regidas pela BPVG se enquadram no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004, uma vez que assentam em disposições jurídicas do Estado-Membro em questão respeitantes ao ramo ou ao regime de segurança social das prestações de velhice e que, além disso, a BPVG foi notificada, no seu todo, pelo Principado do Listenstaine, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

18. Todavia, ainda de acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, não se pode excluir que o regime profissional de pensões do Listenstaine, independentemente de pertencer à categoria dos regimes coordenados de pensões, conforme confirmado pela mencionada notificação, não possa ser considerado «equivalente» em razão das possibilidades que dá aos segurados de estruturarem autonomamente o seu próprio regime de pensão, nem que a inclusão da totalidade das prestações concedidas pelo referido regime de pensões na base de contribuição do seguro de doença austríaco possa ser considerada, em direito da União, como um entrave ao exercício da liberdade de circulação.

19. Nestas condições, o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004, à luz do artigo 45.º TFUE, ser interpretado no sentido de que as pensões de velhice de um regime profissional de pensões (instituído e assegurado pelo Estado com a finalidade de permitir ao segurado manter o seu nível de vida habitual de forma apropriada, que funciona segundo o princípio da capitalização e que é, em princípio, obrigatório, mas pode igualmente prever contribuições 'extraobrigatórias' que excedam o mínimo legal e prestações superiores, e cuja implementação incumbe a uma instituição de previdência social a instituir ou a utilizar pelo empregador, como o regime de pensões do 'segundo pilar' no Listenstaine em apreço) e as pensões de velhice de um regime de legal de pensões (também instituído e assegurado pelo Estado com a finalidade de permitir ao segurado manter o seu nível de vida habitual de forma apropriada, mas que funciona segundo o princípio da repartição, que é obrigatório e cuja implementação incumbe a instituições de segurança social estabelecidas por lei, como o regime legal de pensões austríaco em apreço) são 'equivalentes' na aceção da referida disposição?»

II – **Apreciação**

20. Antes de analisar a questão suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que resolver uma questão prévia, que consiste em verificar se as pensões de velhice pagas pela Caixa de Pensões Hilti do regime profissional de pensões do Listenstaine são abrangidas pelo âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004.

A – *Quanto à inclusão do regime profissional de pensões do Listenstaine no âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004*

21. Segundo A. Knauer, o regime profissional de pensões do Listenstaine constitui, tanto na sua componente mínima legal como na sua parte complementar, não um regime legal de segurança social que recai no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004, mas um regime complementar de pensões ao qual se devem aplicar exclusivamente as disposições da Diretiva 98/49/CE 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 [8]. Neste sentido, A. Knauer alega, designadamente, que a ideia de solidariedade está pouco presente neste regime, o qual funciona segundo o princípio da capitalização, que o nível de cobertura oferecido excede claramente o garantido pelo seguro de velhice e de sobrevivência, que é economizado o capital necessário para o pagamento das prestações, o qual é assegurado por intermédio de organismos de direito privado, e que o referido regime só é obrigatório para uma parte dos trabalhadores assalariados.

8 — JO L 209, p. 46.

22. Por outro lado, embora reconheça, referindo-se ao acórdão Beerens [9], que todas as prestações pagas em cumprimento de uma regulamentação nacional que foi notificada em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 devem ser qualificadas de «prestações de segurança social» imperativamente abrangidas pelo âmbito de aplicação deste regulamento, A. Knauer defende que a notificação não diz respeito à parte correspondente às prestações concedidas a título das contribuições pagas além da obrigação legal, cujo conteúdo não é definido pela BPVG. Na sua opinião, essas prestações são prestações contratuais ou regulamentares que não são atribuídas em aplicação da lei.

23. Sem que seja necessário analisar mais em detalhe a diferença entre os regimes legais de segurança social e os regimes complementares [10], basta constatar que, conforme jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, se o facto de uma lei ou regulamentação nacional não ser mencionada na declaração não constitui, por si só, prova de que essa lei ou regulamentação não releva do âmbito de aplicação do sistema de coordenação dos regimes de segurança social, já o facto de um Estado-Membro mencionar uma lei na sua declaração deve ser aceite como prova de que as prestações concedidas com base nessa lei são prestações de segurança social [11].

24. Ora, tanto na declaração efetuada nos termos do artigo 5.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 e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade [12], como na notificada nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 883/2004 [13], o Principado do Listenstaine mencionou não só o primeiro pilar, correspondente à Lei relativa ao seguro de velhice e de sobrevivência (Gesetz über die Alters- und Hinterlassenerversicherung), de 14 de dezembro de 1952 [14], mas também o segundo pilar, que abrange em particular a BPVG.

25. Uma vez que a declaração relativa à BPVG não comporta nenhuma exceção em relação a determinadas prestações, todas as prestações concedidas com base nessa legislação devem ser consideradas prestações de segurança social na aceção da regulamentação da União aplicável no domínio da coordenação dos regimes de segurança social.

26. Por conseguinte, importa verificar se essa regulamentação se opõe à inclusão das pensões de velhice, concedidas pela Caixa de Pensões Hilti do regime profissional de pensões do Listenstaine, na base das contribuições do seguro de doença pagas pelo segurado inscrito no regime do seguro de doença austríaco.

B – *Quanto à equivalência entre as pensões de velhice pagas pelo regime profissional de pensões do Listenstaine e a pensão de velhice concedida pelo regime legal de pensões austríaco*

27. A título preliminar, importa recordar que o artigo 30.º do Regulamento n.º 883/2004 autoriza a instituição de um Estado-Membro devedora de uma pensão a efetuar a dedução de contribuições sobre essa pensão destinadas ao financiamento das prestações por doença, desde que essas prestações sejam suportadas por uma instituição desse Estado.

9 — 35/77, EU:C:1977:194.

10 — Quanto a esta diferença, remeto para as minhas conclusões desta data no processo Comissão/Malta (C-12/14, pendente no Tribunal de Justiça).

11 — V., neste sentido, acórdão Martínez Losada e o. (C-88/95, C-102/95 e C-103/95, EU:C:1997:69, n.º 21 e jurisprudência referida).

12 — JO 2003, C 127, p. 35.

13 — Esta declaração foi publicada pela Comissão Europeia. À data da redação das presentes conclusões, estava acessível no endereço Internet http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=liechtenstein&mode=advancedSubmit&langId=fr&policyArea=&type=0&country=0&year=0.

14 — LGBl. 1952, n.º 29, na versão aplicável à data dos factos em causa no processo principal.

28. Em situações como as de A. Knauer e R. Mathis, em que uma pessoa recebe uma pensão ou pensões ao abrigo das legislações de dois ou de vários Estados-Membros, o Regulamento n.º 883/2004 prevê regras precisas para a determinação das instituições competentes às quais incumbe a atribuição e o encargo das prestações em espécie [15]. Entre esse conjunto de regras destinado a evitar as complicações que possam resultar de uma acumulação de legislações nacionais aplicáveis consta, em especial, a enunciada no artigo 23.º do referido regulamento, que imputa o encargo das prestações em espécie à instituição do Estado-Membro de residência, desde que a pessoa em causa receba uma pensão e tenha direito a essas prestações por força da legislação desse Estado.

29. Ora, não se contesta que A. Knauer e R. Mathis têm direito quer a uma pensão quer a prestações em espécie ao abrigo da legislação austríaca e que esta prevê retenções de contribuições. Consequentemente, estão reunidas as condições de aplicação previstas no artigo 30.º do Regulamento n.º 883/2004 para a cobrança de contribuições.

30. Falta determinar se essa cobrança pode ser feita não só sobre a pensão de velhice austríaca, mas também sobre as pensões de velhice concedidas pelo regime profissional de pensões do Listenstaine.

31. A este respeito, importa salientar que, uma vez que o Regulamento n.º 883/2004 constitui apenas um instrumento de coordenação das legislações nacionais que não procura harmonizar [16], os Estados-Membros continuam competentes para determinar os rendimentos a tomar em conta para o cálculo das contribuições sociais [17]. Por conseguinte, podem, em princípio, incluir na base das contribuições do seguro de doença as pensões de reforma pagas por outros Estados-Membros da União ou do EEE [18].

32. Todavia, importa que, no exercício das suas competências, os Estados-Membros respeitem o direito da União [19].

33. O artigo 30.º do Regulamento n.º 987/2009 estabelece expressamente um limite ao instituir um valor máximo das contribuições que incidem sobre todas as pensões pagas, fixado no montante cobrado a uma pessoa que receba uma pensão do mesmo montante proveniente do Estado-Membro competente. Consequentemente, a cobrança das contribuições que incidem sobre as pensões atribuídas por diversos Estados-Membros está limitada no seu montante. Estará também esta limitada por princípio?

34. Como sublinha com razão o órgão jurisdicional de reenvio, essa limitação pode resultar da aplicação do princípio da igualdade de prestações, de rendimentos e de factos enunciado no artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004.

35. Embora todas as partes referidas no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça estejam de acordo quanto ao reconhecimento da aplicabilidade desse princípio, divergem radicalmente quanto à questão de saber se prestações de velhice como as que são abrangidas, respetivamente, pela BPVG e pela ASVG podem ser consideradas equivalentes.

36. Para a Caixa, há efetivamente uma equivalência entre a pensão legal de reforma austríaca e as pensões pagas pelos regimes de pensão profissionais do Listenstaine. Neste sentido, a Caixa alega que o sistema austríaco está estruturado de tal forma que o segurado pode manter o seu nível de vida habitual exclusivamente através das prestações legais abrangidas pelo primeiro pilar, ao passo que, no

15 — Estas regras são enunciadas nos artigos 23.° a 28.° deste regulamento.

16 — V. acórdão Derouin (C-103/06, EU:C:2008:185, n.º 20 e jurisprudência referida).

17 — *Ibidem* (n.º 24).

18 — V., neste sentido, acórdão Nicula (C-604/05, EU:C:2006:493, n.os 24 e 25).

19 — *Ibidem* (n.º 24 e jurisprudência referida).

Listenstaine, esse nível de prestações é assegurado pelo segundo pilar, que desempenha um papel essencial, enquanto o primeiro pilar serve unicamente para assegurar um mínimo vital. Aliás, as contribuições para o regime legal austríaco são três vezes mais elevadas do que no Listenstaine. Além disso, a Caixa alega que a BPVG prevê uma obrigação de inscrição num regime profissional de pensões e estabelece regras claras e precisas relativamente ao montante das contribuições, à natureza das prestações seguradas e à organização e fiscalização das instituições de previdência que gerem esses regimes. Acrescenta que também se aplicam regras à parte do regime profissional que vai além das prestações mínimas legais, pelo que «a liberdade contratual» das instituições de previdência é extremamente limitada. Do mesmo modo, o trabalhador por conta própria não tem liberdade para subscrever esse regime nem para determinar o seu conteúdo. A Caixa esclarece que o conceito de prestações «que vão além das obrigações legais» inclui não só as prestações facultativas complementares, mas também as prestações concedidas a título de contribuições pagas antes da obrigação legal. Sublinha que, na Áustria, as contribuições pagas em aplicação da BPVG têm o mesmo tratamento fiscal que as contribuições pagas a título do seguro obrigatório em conformidade com a ASVG. Por último, salienta que a ASVG prevê que, em caso de inscrição num regime de pensões complementar facultativo, devem ser igualmente cobradas contribuições sobre as prestações atribuídas pelo regime do seguro de doença. Em síntese, a Caixa conclui que não ter em conta prestações que os trabalhadores fronteiriços recebem pela atividade que exerceram no Listenstaine geraria uma desigualdade de tratamento em relação às pessoas que exerceram a sua atividade profissional exclusivamente no território nacional.

37. Pelo contrário, segundo A. Knauer, as prestações pagas pelo regime de pensões austríaco não são equivalentes às pagas pelo regime profissional de pensões do Listenstaine, havendo múltiplas diferenças estruturais entre elas. Além dos argumentos anteriormente expostos no âmbito da análise da questão de saber se o regime profissional de pensões do Listenstaine recai no âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004[20], A. Knauer observa, em particular, que este regime é decalcado do regime profissional de pensões suíço que se caracteriza, nomeadamente, pela autonomia de que dispõem as instituições de previdência que podem ser entidades de direito privado, na sua organização, no seu financiamento e na sua administração, bem como pela aplicação dos princípios da capitalização e da equivalência, o que significa que o montante das prestações é determinado em função do das contribuições.

38. O Governo austríaco e a Autoridade de fiscalização da Associação Europeia de Comércio Livre (AELE) defendem que as prestações concedidas por um Estado-Membro devem ser consideradas equivalentes às concedidas por outro Estado-Membro quando tanto umas como outras se enquadram no âmbito de aplicação do sistema de coordenação dos regimes de segurança social.

39. A Comissão propõe uma interpretação do conceito de prestações «equivalentes» idêntica à do conceito de prestações «da mesma natureza», que consta do artigo 53.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004. Por conseguinte, as prestações de segurança social devem ser consideradas equivalentes quando o seu objeto e a sua finalidade, bem como a sua base de cálculo e as suas condições de atribuição são idênticos.

40. Antes de apreciar o mérito das diferentes teses em presença para responder à questão suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, importa analisar a finalidade do princípio da equiparação das prestações enunciado no artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 e o sentido específico que se deve dar ao conceito de equivalência no âmbito desta disposição.

20 — N.º 21 das presentes conclusões.

41. Conforme resulta do considerando 9 do Regulamento n.º 883/2004, o artigo 5.º deste regulamento apresenta-se como uma codificação de jurisprudência consolidada que consagrou o princípio da equiparação dos factos como sendo a expressão concreta do princípio geral da não discriminação, aplicado no âmbito específico da coordenação das legislações de segurança social. De acordo com essa jurisprudência, importa, para garantir o exercício efetivo do direito à livre circulação, tratar situações que ocorreram num Estado-Membro da mesma maneira que se tivessem ocorrido no Estado-Membro cuja legislação é aplicável.

42. Todavia, embora, em conformidade com essa conceção tradicional, o princípio da equiparação tenha sido apresentado na proposta inicial da Comissão [21] como uma enunciação específica do princípio da igualdade de tratamento [22], o legislador da União consagrou-o afinal num artigo autónomo sobre o qual é permitido pensar que comporta novas potencialidades que cabe à jurisprudência revelar [23].

43. Este artigo subdivide-se em duas alíneas, a primeira consagrada à equiparação das prestações e dos outros rendimentos e a segunda à equiparação dos factos ou dos acontecimentos.

44. Há que salientar, desde já, que não me parece que o princípio enunciado no artigo 5.º, alínea b), do Regulamento n.º 883/2004, que confere aos factos e aos acontecimentos ocorridos noutro Estado-Membro os mesmos efeitos jurídicos que os produzidos por factos ou acontecimentos «semelhantes» ocorridos no Estado-Membro cuja legislação é aplicável, se aplique numa situação como a que está em causa no processo principal, que sugere a comparação de duas prestações. Esta regra de equiparação dos «factos ou acontecimentos» parece, em contrapartida, corresponder às aplicações jurisprudenciais mais correntes da exigência de equiparação enquanto prolongamento da igualdade de tratamento.

45. Com efeito, encontram-se na jurisprudência diversas situações em que, para a aquisição, conservação ou prorrogação do direito a prestações de segurança social ou para o respetivo cálculo, os períodos cumpridos noutro Estado-Membro são equiparados aos cumpridos no Estado-Membro onde as prestações são pedidas.

46. Assim, o Tribunal de Justiça declarou que uma legislação nacional relativa à concessão de uma pensão de invalidez tem o efeito de dissuadir os trabalhadores migrantes de exercerem o seu direito à livre circulação quando prevê uma prorrogação em determinadas circunstâncias, como a doença ou o desemprego, do período de referência que precede a ocorrência da invalidez, durante o qual o segurado deve ter pago um número mínimo de contribuições para poder ter direito à concessão da pensão, ao passo que essa prorrogação não é possível quando as circunstâncias que permitem a prorrogação ocorrem noutro Estado-Membro [24].

47. Do mesmo modo, declarou que, quando o direito a uma pensão de órfão é prorrogado para além de uma determinada idade para os titulares de pensões cuja formação foi interrompida em razão do cumprimento do serviço militar, o serviço militar cumprido noutro Estado-Membro deve ser equiparado ao serviço militar cumprido no Estado-Membro cuja legislação é aplicável [25].

21 — Proposta de Regulamento (CE) do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social [COM(1998) 779 final].

22 — V. artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, desta proposta.

23 — V., designadamente, para a análise deste novo artigo, Mavridis, P., «L'assimilation des faits en droit communautaire: un nouveau principe?», *Revue de droit sanitaire et social*, n.º 4, 2011, p. 629, e Rennuy, N., «Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law?», *European journal of social law*, n.º 4, 2011, p. 289.

24 — Acórdão Paraschi (C-349/87, EU:C:1991:372, n.ºs 22 a 27).

25 — Acórdão Mora Romero (C-131/96, EU:C:1997:317, n.º 36).

48. O Tribunal de Justiça também declarou que uma regulamentação nacional não podia equiparar, mediante condições, os períodos consagrados à educação dos filhos, cumpridos noutro Estado-Membro, a períodos de seguro, quando não havia nenhuma condição para a tomada em conta dos mesmos períodos cumpridos em território nacional para o cálculo da pensão de velhice [26].

49. Aplicou igualmente o princípio da equiparação no âmbito da implementação de condições de perda ou de suspensão de um direito às prestações. Assim, o Tribunal de Justiça considerou que o direito da União não se opõe a que um Estado-Membro equipare a um acontecimento, como a prisão, que, se ocorrer no território nacional, constitui uma causa de perda ou de suspensão do direito a prestações, o acontecimento correspondente ocorrido num outro Estado-Membro [27]. Por conseguinte, a aplicação do princípio da equiparação pode conduzir, consoante o caso, ao restabelecimento da igualdade de tratamento em benefício ou em detrimento da pessoa em causa.

50. É menos frequente encontrar na jurisprudência situações que digam respeito ao princípio da igualdade das prestações e de outros rendimentos, enunciado no artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004.

51. Todavia, há três acórdãos que parecem poder estar relacionados com essas situações. Antes de mais, resulta do acórdão Warry [28] que, quando a legislação nacional faz depender o direito às prestações de invalidez do direito às prestações de doença, deve ser tida em conta a circunstância de que o interessado beneficiava do direito a estas últimas prestações noutro Estado-Membro como se tivesse beneficiado delas no Estado-Membro cuja legislação é aplicável. Depois, pode deduzir-se do acórdão Öztürk [29] que uma legislação de um Estado-Membro não pode fazer depender a aquisição do direito a uma pensão antecipada de velhice por motivo de desemprego à condição de o interessado ter beneficiado, durante um determinado período anterior ao pedido de pensão, de prestações de seguro de desemprego unicamente desse Estado-Membro, enquanto as mesmas prestações recebidas de outro Estado-Membro não são tomadas em consideração. Por último, no acórdão Klöppel [30], o Tribunal de Justiça declarou que uma legislação nacional que previa uma prorrogação do pagamento do subsídio por licença parental se o outro progenitor recebe também esse subsídio, não podia recusar tomar em consideração o recebimento de uma prestação «comparável» noutro Estado-Membro. Na medida em que o considerando 9 do Regulamento n.º 883/2004 esclarece que o princípio da equiparação deve ser adotado explicitamente e desenvolvido, «no respeito pela substância e pelo espírito das decisões judiciais» interpretarei o artigo 5.º deste regulamento em função da jurisprudência anterior, da qual decorre um ensinamento de princípio.

52. Verifica-se que o Tribunal de Justiça não definiu critérios específicos de diferenciação e, assim, admitiu uma certa flexibilidade na aplicação do princípio da equiparação. Essa flexibilidade permitida pela jurisprudência não é posta em causa pelo legislador da União, que entendeu validar o acervo jurisprudencial. Na minha opinião, na falta de critérios jurisprudenciais ou legais especificamente enumerados, o princípio da equiparação implica o recurso a um método comparativo análogo ao da equivalência funcional, bem conhecido do direito comparado [31], que consiste em procurar, além das

26 — Acórdão Kauer (C-28/00, EU:C:2002:82). V., também, acórdão Elsen (C-135/99, EU:C:2000:647), no qual o Tribunal de Justiça declarou que a instituição competente de um Estado-Membro tem a obrigação de tomar em consideração, para efeitos da concessão de uma pensão de velhice, os períodos consagrados à educação de um filho, cumpridos noutro Estado-Membro, como se esses períodos tivessem sido cumpridos no território nacional.

27 — Acórdão Kenny (1/78, EU:C:1978:140).

28 — 41/77, EU:C:1977:177.

29 — C-373/02, EU:C:2004:232.

30 — C-507/06, EU:C:2008:110.

31 — V., designadamente, Godechot-Patris, S., «Retour sur la notion d'équivalence au service de la coordination des systèmes», *Revue critique de droit international privé*, 2010, p. 271.

diferenças formais, não uma identidade completa de natureza entre as prestações em causa, mas uma analogia funcional. A este respeito, é significativo o acórdão Klöppel [32] que se limita a salientar que um subsídio de educação na Alemanha é «comparável» ao subsídio por licença parental austríaco, sem verificar se as duas prestações apresentam exatamente as mesmas caraterísticas.

53. O raciocínio em termos de equivalência funcional acarreta uma dupla consequência.

54. Em primeiro lugar, não é necessário aplicar, para a interpretação do conceito de prestações «equivalentes», na aceção do artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, os critérios estritos estabelecidos para a interpretação do conceito de «prestações da mesma natureza», na aceção dos artigos 10.°, 53.° e 54.° deste regulamento. Aliás, se o legislador da União tivesse pretendido remeter para estes critérios jurisprudenciais, teria retomado, para a aplicação do princípio da equiparação, o qualificativo já utilizado para a aplicação das regras anticúmulo, em vez de criar um novo conceito. Por último, o conceito de prestação equivalente, que assenta em critérios mais flexíveis, parece-me mais amplo que o de prestação da mesma natureza [33].

55. Em segundo lugar, não me parece que o conceito de equivalência utilizado no artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 deva ser interpretado mais estritamente do que o de facto ou acontecimento «semelhante» mencionado na alínea b) deste artigo [34]. Tanto numa como noutra das duas hipóteses consideradas pelo legislador da União, a exigência de equiparação não implica uma identidade estrita que teria como consequência reduzir consideravelmente o alcance do princípio.

56. A que conclusão conduz o método da equivalência funcional no caso da comparação de prestações de velhice como as que são abrangidas respetivamente pela BPVG e pela ASVG?

57. Não penso que a inclusão das prestações da BPVG no âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004 possa, por si só, conferir-lhes a qualidade de prestações equivalentes. Além de essa solução privar do seu alcance a exigência de equivalência a que está sujeita a aplicação do princípio da equiparação, a determinação desse âmbito de aplicação depende de caraterísticas puramente formais [35] que não devem ser consideradas como elementos relevantes para a apreciação da equivalência entre prestações.

58. O elemento determinante consiste em saber se, para repartir equitativamente entre os pensionistas — qualquer que seja a origem da sua pensão — o encargo do financiamento do seguro de doença, as prestações de velhice abrangidas pela BPVG correspondem a uma base de cálculo comparável à constituída pelas prestações da ASVG.

59. Para responder a esta questão, basta partir da constatação de que os sistemas de reforma austríaco e do Listenstaine apresentam uma diferença fundamental, na medida em que conferem ao primeiro e ao segundo pilares dimensões muito diferentes. Com efeito, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o sistema de reforma do Listenstaine caracteriza-se por uma arquitetura baseada em três pilares cujo primeiro tem o único objetivo de suprir as necessidades vitais dos reformados, ao passo que os

32 — C-507/06, EU:C:2008:110.

33 — Consequentemente, não se pode excluir que prestações que não são da mesma natureza, como uma pensão de velhice e uma pensão de sobrevivência, que são calculadas com base em períodos de seguro cumpridos por pessoas diferentes (v., neste sentido, acórdão Cordelle, C-366/96, EU:C:1998:57), sejam consideradas funcionalmente equivalentes, em particular quando se trata de as incluir na base das contribuições sociais.

34 — V., neste sentido, Rennuy, N., op. cit., que considera que o Tribunal de Justiça deveria «resistir à tentação» de distinguir os dois conceitos (n.º 1, pp. 298 e 299).

35 — Estas caraterísticas prendem-se com a origem legal das prestações ou com a menção das mesmas na declaração efetuada pelo Estado-Membro da União ou do EEE em aplicação do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

regimes profissionais do segundo pilar devem permitir garantir ao segurado a manutenção do seu nível de vida habitual. Em contrapartida, no sistema de reforma austríaco, o alcance da cobertura oferecida pelo primeiro pilar é muito maior, uma vez que o objetivo da pensão de velhice da ASVG é permitir ao segurado manter o seu nível de vida habitual.

60. Portanto, do ponto de vista da determinação da base das contribuições — e apenas deste ponto de vista — as pensões estrangeiras que preencham funcionalmente o mesmo objetivo de permitir ao segurado manter o seu nível de vida habitual devem ser consideradas semelhantes às da ASVG. A circunstância de o regime profissional do Listenstaine apresentar várias caraterísticas distintas do regime austríaco não permite justificar uma conclusão diferente. Em especial, nem o facto de o regime austríaco funcionar segundo o princípio da repartição, enquanto o do Listenstaine assenta no princípio da capitalização, nem as possibilidades conferidas aos beneficiários das prestações da BPVG de estruturarem de forma autónoma o seu regime de pensões constituem elementos relevantes para comparar a base das contribuições.

61. Em síntese, considero que o artigo 5.º, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que, para a determinação da base das contribuições do seguro de doença aplicadas no Estado-Membro de residência do titular de pensões devidas ao abrigo da legislação de dois ou de vários Estados-Membros, sejam consideradas equivalentes às prestações de velhice concedidas ao abrigo do regime legal de base do Estado-Membro de residência e, consequentemente, incluídas nessa base das contribuições as prestações de velhice pagas por um regime profissional complementar de outro Estado-Membro da União ou do EEE, mencionado na declaração efetuada por este Estado em aplicação do artigo 9.º, n.º 1, do referido regulamento, quando, à semelhança das pensões recebidas no Estado-Membro de residência, visem assegurar aos seus beneficiários a manutenção de um nível de vida correspondente àquele de que usufruíam antes da reforma.

III – **Conclusão**

62. Tendo em conta as considerações que antecedem, proponho que se responda à questão prejudicial colocada pelo Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo) nos seguintes termos: 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 não se opõe a que, para a determinação da base das contribuições do seguro de doença aplicadas no Estado-Membro de residência do titular de pensões devidas ao abrigo da legislação de dois ou de vários Estados-Membros, sejam consideradas equivalentes às prestações de velhice concedidas ao abrigo do regime legal de base do Estado-Membro de residência e, consequentemente, incluídas nessa base das contribuições as prestações de velhice pagas por um regime profissional complementar de outro Estado-Membro da União ou do Espaço Económico Europeu (EEE), mencionado na declaração efetuada por este Estado em aplicação do artigo 9.º, n.º 1, do referido regulamento, quando, à semelhança das pensões recebidas no Estado-Membro de residência, visem assegurar aos seus beneficiários a manutenção de um nível de vida correspondente àquele de que usufruíam antes da reforma.