CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 12 de Setembro de 1996 *

1. As questões prejudiciais sobre as quais deve pronunciar-se o Tribunal de Justiça neste processo foram submetidas pelo Hoge Raad der Nederlanden (Países Baixos) (a seguir «Hoge Raad»), no quadro de um recurso de cassação, interposto por E. J. M. de Jaeck, de um acórdão do Gerechtshof te 's-Hertogenbosch (a seguir «Gerechtshof»).

2. O litígio tem a sua origem na liquidação de contribuições para o regime geral de segurança social (volksverzekeringen), correspondentes ao ano de 1984, efectuada pelo Staatssecretaris van Financiën, no montante de 13 665 HFL, calculado com base nos rendimentos obtidos por E. J. M. de Jaeck nos Países Baixos, nesse período, que se elevaram a 212 342 HFL. Esta liquidação foi contestada pelo interessado e confirmada pela administração. A seguir, impugnou esta decisão perante o Gerechtshof, que a anulou e reduziu o montante da liquidação a 8 233 HFL.

3. Como se depreende dos documentos constantes dos autos, o recorrente é um nacional belga que, durante o ano de 1984, residiu na Bélgica juntamente com a sua esposa e exerceu nesse país uma actividade não assalariada. No mesmo período, foi director de uma sociedade de responsabilidade limitada com sede nos Países Baixos, da qual era o único sócio, cargo que desempenhou durante dois dias úteis por semana no território dos Países Baixos.

4. Perante o Gerechtshof, E. J. M. de Jaeck alegou que não estava obrigado a contribuir para o regime geral de segurança social, já que, tanto nos Países Baixos como na Bélgica, tinha exercido uma actividade não assalariada. Por essa razão, nos termos da primeira frase do n.º 2 do artigo 14.º-A do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na versão codificada pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 [1] (a seguir «Regulamento n.º 1408/71»), a única legislação que lhe era aplicável era a belga, uma vez que residia na Bélgica.

* Língua original: espanhol.

1 — Regulamento que altera e actualiza o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53).

E. J. M. de Jaeck, para afirmar que a sua actividade nos Países Baixos era uma actividade não assalariada, baseia-se na jurisprudência do Centrale Raad van Beroep te Utrecht, em matéria de segurança social dos trabalhadores assalariados, nos termos da qual não cabe falar de subordinação de trabalhador a entidade patronal quando o director de uma sociedade de responsabilidade limitada é ao mesmo tempo o seu único sócio, o que é precisamente o seu caso.

A título subsidiário alegou que, *pelo facto* de, nesse ano, ter trabalhado nos Países Baixos, unicamente durante dois dias úteis por semana, no caso de ser obrigado a pagar contribuições, apenas deveria pagar 2/7 do montante máximo de contribuição.

5. A administração opôs-se a estas alegações, considerando que a actividade de E. J. M. de Jaeck nos Países Baixos devia ser qualificada como trabalho assalariado e que, por essa razão, a legislação neerlandesa lhe era aplicável no que toca às actividades desenvolvidas no seu território, de acordo com o estabelecido na alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71, conjugado com o ponto 1 do Anexo VII.

A administração chega a esta conclusão com base na jurisprudência do Hoge Raad em matéria de imposto sobre os rendimentos do trabalho e as contribuições para o regime geral de segurança social, de acordo com a qual o mero facto de o director de uma sociedade de responsabilidade limitada ser, ao mesmo tempo, seu sócio maioritário e de, por esse facto, ter a possibilidade de exercer o poder efectivo na assembleia geral, não obsta a que se considere que a relação de trabalho entre o director e a sociedade é de carácter laboral.

6. O Gerechtshof, no acórdão que é objecto de cassação, seguiu a jurisprudência do Hoge Raad antes referida, decidindo que a relação entre o recorrente e a sociedade de responsabilidade limitada durante o ano de 1984 devia ser considerada como uma relação laboral para efeitos da Algemene Ouderdomswet (lei do seguro geral de velhice) e das disposições correspondentes das leis que regulam os demais seguros gerais e que, portanto, ao recorrente era aplicável o disposto na alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71, conjugado com o ponto 1 do seu Anexo VII. Tal significa que, durante o ano de 1984, esteve submetido tanto à legislação de segurança social belga como à neerlandesa.

Quanto ao fundamento invocado subsidiariamente, o Gerechtshof declarou que o recorrente esteve sujeito, durante o ano de 1984, ao imposto sobre os rendimentos do trabalho, já que trabalhou nos Países Baixos, nesse período, com carácter regular, e que devia estar inscrito no regime geral de segurança social e pagar as correspondentes contribui-

ções em relação a todo o ano e não só aos dois dias úteis por semana em que trabalhou nesse país.

7. O Hoge Raad acrescenta que, ao analisar o recurso de cassação, se interrogou sobre se o Gerechtshof, tal como as partes, partiu de uma premissa correcta ao considerar que, para aplicar as normas de conflitos estabelecidas no título II do Regulamento n.º 1408/71, a questão de saber se um interessado trabalhou num Estado-Membro como assalariado ou não assalariado deve ser resolvida de acordo com o direito desse Estado. Uma resposta afirmativa significaria que, no que respeita à aplicação da legislação neerlandesa de segurança social, o tribunal decidiria de forma diferente consoante o litígio versasse sobre o regime geral de segurança social ou sobre o seguro obrigatório dos trabalhadores assalariados.

8. No quadro deste litígio, o Hoge Raad pediu ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) Para efeitos de aplicação dos artigos 14.º-A e 14.º-C do Regulamento n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, deve interpretar-se a expressão 'actividade assalariada' no sentido de que abrange a relação de trabalho entre uma sociedade cujo capital está dividido em participações e o seu director que exerce essa actividade contra remuneração e que é também o sócio maioritário da sociedade, pelo que pode exercer o poder efectivo na assembleia geral dos sócios?

2) Caso, para responder à primeira pergunta, seja necessário remeter para o direito interno do Estado-Membro em questão, permite o direito comunitário que, como ocorreria no caso dos autos em aplicação do direito neerlandês, o artigo 14.º-C do Regulamento n.º 1408/71 seja aplicado de modo a que uma pessoa que se encontre nas circunstâncias expostas na primeira questão apenas esteja segura relativamente a uma parte dos riscos cobertos pelo sistema de segurança social do Estado-Membro em questão — no caso dos autos, os riscos cobertos pelo regime geral de segurança social (volksverzekeringen) — e não contra os demais riscos cobertos pelo referido sistema — no caso dos autos, os cobertos pelo regime de segurança social dos trabalhadores assalariados (werknemersverzekeringen) — e, por conseguinte, fique obrigada ao pagamento de contribuições?

3) Caso, nos termos do disposto no início e na alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C do Regulamento n.º 1408/71, sejam aplicáveis as legislações de dois Estados-Membros, o direito comunitário impede que um dos referidos Estados-Membros exija, nos termos da sua legislação, o pagamento de contribuições para o regime geral de segurança social geral (volksverzekeringen) em virtude da actividade exercida no seu território — só em certos dias úteis da semana — sem ter em conta que

possivelmente o outro Estado-Membro exige também nos termos da sua legislação o pagamento de contribuições em virtude da actividade exercida no seu território — durante os restantes dias úteis da semana — e, em caso de resposta afirmativa a esta questão, em que medida?»

As disposições comunitárias

9. O artigo 1.° do Regulamento n.° 1408/71 dispõe:

«...

a) As expressões 'trabalhador assalariado' e 'trabalhador não assalariado' designam, respectivamente, qualquer pessoa:

i) que estiver abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos de um regime de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados, ou não assalariados;

ii) que estiver abrangida por um seguro obrigatório contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos a que se aplica o presente regulamento, no âmbito de um regime de segurança social aplicável a todos os residentes ou ao conjunto da população activa:

— quando os modos de gestão ou financiamento desse regime permitem identificá-la como trabalhador assalariado ou não assalariado;

ou,

— na falta de tais critérios, quando estiver abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma outra eventualidade mencionada no Anexo I, no âmbito de um regime organizado em benefício dos trabalhadores assalariados ou não assalariados, ou por um dos regimes referidos na subalínea iii) ou, na ausência de um tal regime no Estado-Membro em causa, quando a pessoa corresponder à definição apresentada no Anexo I;

...»

10. O título II do regulamento contém um sistema completo de normas de conflitos

destinadas a determinar a legislação aplicável às pessoas incluídas no seu âmbito de aplicação. O princípio geral, tal como se encontra exposto no n.º 1 do artigo 13.º, é a sujeição do trabalhador à legislação de segurança social de um só Estado-Membro. Nos termos desta disposição:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 14.º-C, as pessoas às quais se aplica o presente regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Esta legislação será determinada em conformidade com as disposições do presente título.»

11. O artigo 14.º-A do Regulamento n.º 1408/71 estabelece as normas aplicáveis às pessoas distintas do pessoal do mar, que exercem uma actividade não assalariada, e não contém a expressão «actividade assalariada», cuja interpretação solicita o órgão jurisdicional nacional. Presumo, não obstante, que a disposição deste artigo que lhe interessa para a resolução do litígio é a que figura no n.º 2:

«2. A pessoa que normalmente exerça uma actividade não assalariada no território de dois ou mais Estados-Membros está sujeita à legislação do Estado-Membro em cujo território reside, se exercer uma parte da sua actividade no território deste Estado-Membro. Se a referida pessoa não exercer qualquer actividade no território do Estado-Membro em que reside está sujeita à legislação do Estado-Membro em cujo território exerça a sua actividade principal...»

12. O artigo 14.º-C estabelece as regras especiais aplicáveis às pessoas que exercem simultaneamente uma actividade assalariada no território de um Estado-Membro e uma actividade não assalariada no território de outro Estado-Membro. Segundo essa disposição, na versão em vigor à data dos factos [2]:

«1. A pessoa que exerça, simultaneamente, uma actividade assalariada no território de um Estado-Membro e uma actividade não assalariada no território de outro Estado-Membro, está sujeita:

a) sem prejuízo da alínea b), à legislação do Estado-Membro em cujo território exerça uma actividade assalariada;

b) nos casos mencionados no Anexo VII, à legislação de cada um desses Estados-Membros no que respeita à actividade exercida no respectivo território.

2 — O Regulamento (CEE) n.º 3811/86 do Conselho, de 11 de Dezembro de 1986, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 (JO L 355, p. 5), aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1987, deu nova redacção a este artigo, a fim de o completar, para regular também o exercício de duas ou mais actividades assalariadas e não assalariadas no território de dois ou mais Estados-Membros.

2. As modalidades de aplicação do n.° 1, alínea b), serão estabelecidas em regulamento a adoptar pelo Conselho sob proposta da Comissão.»

13. Segundo o disposto no artigo 14.°-D:

«1. A pessoa referida... no n.° 1, alínea a), do artigo 14.°-C, será tratada, para efeitos da aplicação da legislação determinada em conformidade com essas disposições, como se exercesse toda a sua actividade profissional ou todas as suas actividades profissionais no território do Estado-Membro em causa.»

14. O Anexo I do regulamento, que contém as definições de trabalhadores não assalariados, assalariados e membros da família para alguns dos Estados-Membros, prevê, no que aqui interessa:

«...

I. Países Baixos

Considera-se trabalhador não assalariado, na acepção da alínea a), ii), do artigo 1.° do regulamento, qualquer pessoa que exercer uma actividade ou uma profissão sem estar sujeita a um contrato de trabalho.»

15. Por seu lado, o Anexo VII estabelece:

«[Aplicação do artigo 14.°-C, n.° 1, alínea b)]

Casos em que uma pessoa está sujeita simultaneamente à legislação de dois Estados-Membros

1. Exercício de uma actividade não assalariada na Bélgica e de uma actividade assalariada noutro Estado-Membro, à excepção do Luxemburgo...»

16. Apresentaram observações escritas neste processo prejudicial o Governo neerlandês e a Comissão. A administração recorrida, Staatssecretaris van Financiën, informou o Tribunal de que subscreveria e fazia suas as observações apresentadas pelo Governo neerlandês. O Governo neerlandês, o Conselho e a Comissão responderam a algumas perguntas do Tribunal, uma vez terminada a

fase escrita do processo. Na audiência compareceram o Governo neerlandês, o Governo do Reino Unido, o Conselho e a Comissão.

Quanto à primeira questão prejudicial

17. O Governo neerlandês propõe que se responda afirmativamente. É de opinião de que tanto o conceito de «pessoa que exerça uma actividade assalariada» como de «pessoa que exerça uma actividade não assalariada», dos artigos 14.°-A e 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71, diferem dos conceitos de «trabalhador assalariado» e «trabalhador não assalariado» do seu artigo 2.°, que delimita o seu âmbito de aplicação pessoal e cuja definição se encontra na alínea a) do artigo 1.° do referido regulamento.

Em seu entender, o conceito de «pessoa que exerça uma actividade assalariada» deve determinar-se tendo em conta a definição que o Tribunal de Justiça deu do conceito de «trabalhador» para efeitos do artigo 48.° do Tratado CE: «... a característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante certo tempo, em benefício de outra e sob sua direcção, as prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração...» [3], e, para isso, considera essencial que o Tribunal especifique se, para aplicação do título II do Regulamento n.° 1408/71, a expressão «sob a direcção [de outra pessoa]» exige que haja uma relação de subordinação de facto ou se basta que essa relação tenha carácter meramente formal.

A este propósito, afirma que tanto o Tratado como o Regulamento n.° 1408/71 e os regimes nacionais de segurança social concedem maior protecção ao trabalhador assalariado do que ao trabalhador não assalariado. Por esta razão, propõe examinar, em primeiro lugar, se tal protecção pode conseguir-se aplicando um critério formal do conceito de relação de subordinação, e unicamente no caso de nem o critério formal nem o material permitirem considerar que se trata de um trabalhador assalariado, haverá que examinar se se trata de um trabalhador não assalariado.

Acrescenta que, no caso dos autos, a relação de E. J. M. de Jaeck com a sociedade de responsabilidade limitada satisfazia os requisitos essenciais de uma relação laboral: trabalhava para essa sociedade, estava sujeito à sua autoridade e recebia uma retribuição pelas suas prestações. Isso é suficiente para considerar que a sua actividade era «assalariada». Por esta razão, a sua situação não se enquadra na previsão do artigo 14.°-A do regulamento, mas na da alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C, conjugado com o ponto 1 do Anexo VII do Regulamento n.° 1408/71.

3 — Acórdão de 3 de Julho de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Colect., p. 2121, n.° 17).

18. O Tribunal pediu ao Governo neerlandês que indicasse quais são os riscos cobertos pelo regime de segurança social para o qual contribuiu E. J. M. de Jaeck em 1984, bem como as condições de inscrição. Os primeiros, de acordo com a informação que consta da sua contestação, são: velhice (Algemene Ouderdomswet), viuvez e orfandade (Algemene Weduwen-en Wezenwet), invalidez (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet), prestações familiares (Algemene Kinderbijslagwet) e prestações especiais em caso de doença (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). As condições de inscrição, praticamente idênticas para todas estas leis, são: residência no território dos Países Baixos ou, caso se resida noutro Estado, sujeição ao imposto sobre os rendimentos do trabalho por uma actividade assalariada exercida nos Países Baixos, para o que basta uma relação de subordinação meramente formal.

19. A Comissão, nas suas observações escritas, recorda que o título II do Regulamento n.° 1408/71 contém uma série de normas de conflitos aplicáveis às pessoas que exercem actividades assalariadas e/ou não assalariadas, em dois ou mais Estados-Membros ao mesmo tempo, e que tal título constitui um sistema completo e homogéneo de normas de conflitos baseado no princípio fundamental, enunciado no n.° 1 do artigo 13.°, segundo o qual tais pessoas estão sujeitas à legislação de segurança social de um único Estado-Membro, princípio cuja única excepção, que não figurava na proposta apresentada ao Conselho e que é fruto de uma alteração introduzida por esta instituição, está prevista na alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C, que dispõe que a legislação do Estado-Membro em que uma pessoa exerça uma actividade assalariada e a do Estado-Membro em que exerça uma actividade não assalariada se aplicam cumulativamente nos casos enumerados no Anexo VII.

Para determinar qual a legislação aplicável a E. J. M. de Jaeck, há que partir do facto, não controvertido, de que em 1984 o recorrente exerceu uma actividade não assalariada num Estado-Membro, concretamente, na Bélgica. A natureza das actividades que exerceu no mesmo período nos Países Baixos não resulta, contudo, tão clara.

20. Esta situação pode ser resolvida aplicando o n.° 2 do artigo 14.°-A, se a actividade exercida nos Países Baixos foi não assalariada, caso em que ficaria sujeito à legislação belga, já que residiu nesse país em 1984 e nele exerceu também uma actividade não assalariada, ou o artigo 14.°-C, se tal actividade foi assalariada, caso em que ficaria sujeito, ao mesmo tempo, às legislações belga e neerlandesa de segurança social, no que se refere à actividade exercida em cada um desses dois Estados. Daí que seja essencial poder determinar se a actividade exercida por E. J. M. de Jaeck, nos Países Baixos, ao longo desse ano, foi assalariada ou não assalariada, conceitos que não estão definidos no regulamento.

21. Tendo em conta que os conceitos «actividade assalariada» e «actividade não assalariada» não estão definidos no Regulamento n.º 1408/71, a Comissão propõe tomar como ponto de partida as definições de «trabalhador assalariado» e de «trabalhador não assalariado» que figuram no seu artigo 1.º, segundo o qual há que considerar como tais as pessoas abrangidas por um regime de segurança social, previsto pela legislação de um Estado-Membro, que se aplique aos trabalhadores assalariados ou não assalariados. Seria irrelevante, para este efeito, a natureza das actividades exercidas. Na opinião da Comissão, o âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71 determina-se em função do regime de segurança social em que uma pessoa está inscrita e não em função de conceitos típicos do direito do trabalho. Dado que, no estado actual do direito comunitário, compete 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 desse regime, há que ter em conta o que dispõe o direito nacional aplicável no caso concreto.

22. A Comissão afirma que a sua posição pode parecer contraditória com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que definiu o âmbito de aplicação pessoal do artigo 48.º do Tratado e do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 [4] (a seguir «Regulamento n.º 1612/68»), de acordo com a qual o conceito de trabalhador tem alcance comunitário e deve definir-se segundo critérios objectivos que caracterizem a relação laboral, tendo em conta os direitos e os deveres das pessoas envolvidas.

Acrescenta que não há, no entanto, tal contradição, já que tanto o artigo 48.º do Tratado como o Regulamento n.º 1612/68 concedem direitos de origem comunitária aos trabalhadores migrantes, pelo que é necessário chegar a uma definição comunitária que permita identificar quem são os beneficiários, ao passo que o artigo 51.º do Tratado apenas prevê a coordenação dos regimes nacionais de segurança social. Por essa razão, para determinar quem pode invocar as disposições de coordenação contidas no Regulamento n.º 1408/71, há que apurar, em cada caso, quem está inscrito nesses regimes e, em função da sua inscrição num regime de segurança social de trabalhadores assalariados ou de trabalhadores não assalariados de um Estado-Membro, o interessado entrará no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71.

23. Na opinião da Comissão, para saber se uma actividade deve ser considerada assalariada ou não assalariada, há que determinar se o Estado-Membro em cujo território é exercida a considera actividade assalariada ou actividade não assalariada, para efeitos de inscrição nos seus regimes de segurança social. No caso dos autos, especifica que os Países Baixos não dispõem de um regime de segurança social aplicável aos trabalhadores não assalariados como tais e, quando uma pessoa não está inscrita no regime dos

4 — Regulamento do Conselho de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77).

trabalhadores assalariados, mas unicamente no regime geral de segurança social, é mais difícil do que noutros países identificar o tipo de actividade, para efeitos de aplicação do regulamento.

Com o objectivo de superar esta dificuldade, a Comissão recomenda que se tenha em conta a disposição da subalínea ii) da alínea a) do artigo 1.°, prevista para os regimes de segurança social que sejam aplicáveis a todos os residentes ou ao conjunto da população activa, de forma que, examinando o modo de gestão ou de financiamento do regime (primeiro travessão) ou, na falta de tais critérios, utilizando as regras enumeradas no segundo travessão, que efectuam uma remissão para a definição contida no Anexo I do Regulamento n.° 1408/71, será possível determinar se o interessado está seguro como trabalhador assalariado ou não assalariado. Propõe que se responda à primeira questão prejudicial que, para efeitos de aplicação dos artigos 14.°-A e 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71, há que considerar como «actividades assalariadas» e como «actividades não assalariadas» as actividades como tal consideradas pela legislação de segurança social do Estado-Membro em cujo território são exercidas.

24. À luz desta resposta, afirma que é possível aplicar a E. J. M. de Jaeck o título II do regulamento. Não há qualquer dúvida de que, na Bélgica, a legislação de segurança social considera que exerceu uma actividade não assalariada. Nos Países Baixos, apesar de a resposta não resultar tão simples, a Comissão chega à conclusão de que, no que se refere à legislação de segurança social, exerceu uma actividade assalariada, caso em que a sua situação se enquadra na alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C, o que significa que se aplicam simultaneamente as legislações de ambos os Estados-Membros.

25. Uma vez terminada a fase escrita do processo, a Comissão foi convidada pelo Tribunal a responder a algumas perguntas. Concretamente, foi-lhe pedido, em primeiro lugar, que precisasse se os conceitos de pessoas que exercem uma actividade assalariada ou não assalariada, que figuram no título II do regulamento, e as definições de «trabalhador assalariado» e de «trabalhador não assalariado», que figuram na alínea a) do seu artigo 1.°, devem ser interpretados da mesma forma. Em segundo lugar, foi-lhe pedido que ilustrasse com exemplos a sua afirmação de que, se, para definir os conceitos de actividades assalariadas e de actividades não assalariadas, para efeitos de aplicação do título II do regulamento, se recorresse ao direito do trabalho, isso acarretaria, em certos casos, a impossibilidade de aplicar as normas de conflitos a pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento.

26. Em relação à primeira pergunta, a Comissão afirma que, para saber se uma pessoa deve ser considerada trabalhador assalariado ou não assalariado ou como alguém que não pertence a nenhuma destas categorias, há que responder às seguintes questões: em primeiro lugar, se essa pessoa é abrangida

pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento (título I); em caso afirmativo, qual a legislação que lhe é aplicável (título II), podendo esta ser diferente da que serviu para qualificá-lo como trabalhador assalariado ou como trabalhador não assalariado [5], e, por último, se esta legislação sujeita o interessado à segurança social como trabalhador assalariado, não assalariado ou não o sujeita à segurança social [6].

Em suma, ao aplicar o título II, ainda não é possível saber se, para efeitos de aplicação das disposições do regulamento, o interessado será classificado como trabalhador assalariado ou como trabalhador não assalariado. Por esta razão, o título II não se baseia nestes conceitos, mas remete para a natureza das actividades exercidas, na expectativa de que a legislação aplicável segundo esse título se pronuncie definitivamente a esse respeito. Por exemplo, é possível que uma pessoa exerça uma actividade não assalariada num Estado-Membro e que, em aplicação das normas de conflitos, esteja sujeita unicamente à legislação de segurança social de outro Estado-Membro em que exerça uma actividade assalariada, caso em que já não poderá ser considerado trabalhador não assalariado para efeitos de aplicação das outras disposições do regulamento.

27. Para responder à segunda pergunta, a Comissão propõe os seguintes exemplos:

1) Em primeiro lugar, expõe que, de acordo com a legislação alemã, os estudantes estão inscritos no regime de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados. Por esse motivo, por força do artigo 1.°, alínea a), do regulamento, os estudantes são considerados trabalhadores e incluídos no âmbito de aplicação pessoal do regulamento. Se, para aplicar o título II, fosse necessário seguir os critérios próprios do direito do trabalho, seria impossível decidir se se trata de pessoas que exercem uma actividade assalariada ou uma actividade não assalariada, porque não exercem qualquer actividade económica, e seria igualmente impossível decidir qual a legislação que lhes seria aplicável, para efeitos de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, durante uma estada noutro Estado-Membro.

2) Em segundo lugar, a Comissão entende que, se houvesse que seguir a definição de trabalhador que o Tribunal de Justiça deu para efeitos de aplicação do artigo 48.° do Tratado, uma pessoa que exerce uma actividade assalariada de muito pouca importância, como pode ser o emprego de dois dias por semana, durante duas horas por dia, de Kits van Heijningen, também não

5 — Foi o que aconteceu no processo resolvido pelo acórdão de 13 de Outubro de 1993, Zinnecker (C-121/92, Colect., p. I-5023). O interessado, nacional alemão residente na Alemanha, e que exercia uma actividade não assalariada aproximadamente a meio tempo nesse Estado e a meio tempo nos Países Baixos, devia, em aplicação da legislação neerlandesa, considerar-se abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento (título I), mas a legislação que lhe era aplicável era a do Estado-Membro em que residia (artigo 14.°-A do título II).

6 — A conclusão a que o Tribunal chegou no acórdão Zinnecker, referido na nota 5, *supra*, foi que o interessado não estava seguro em nenhum dos Estados, já que a legislação alemã previa unicamente um seguro voluntário para as pessoas que se encontravam nessa situação e A. Zinnecker tinha optado por não subscrever o referido seguro.

poderia ser considerada como alguém que exerce uma actividade assalariada ou uma actividade não assalariada. Naquele processo [7], no entanto, o Tribunal de Justiça declarou que uma pessoa entra no âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, se satisfizer as condições conjugadas do artigo 1.°, alínea a), e do artigo 2.°, n.° 1, independentemente do tempo que consagre ao exercício da sua actividade.

A Comissão conclui afirmando que é preferível seguir o critério fixado pelo direito da segurança social, uma vez que, no âmbito interno, está provado que tanto a doutrina como a jurisprudência têm grandes dificuldades em distinguir trabalhadores assalariados e não assalariados, para aplicar o seu próprio direito do trabalho.

28. Deduzo dos termos em que está redigida a questão prejudicial que o órgão jurisdicional nacional, tendo em conta que o conceito de «actividade assalariada» não está definido no Regulamento n.° 1408/71, pede ao Tribunal que preencha esta lacuna, dando uma definição comunitária do que deve entender-se por tal actividade, como fez com os conceitos de «trabalhador», para efeitos de aplicação do artigo 48.° do Tratado, de «pessoa que exerce uma actividade não assalariada» para efeitos de aplicação do artigo 52.° do Tratado, ou de «trabalhador assalariado ou equiparado», para efeitos de aplicação da legislação comunitária de segurança social.

Em relação ao primeiro, é jurisprudência constante deste Tribunal que «... o conceito de trabalhador tem alcance comunitário e não deve ser interpretado de modo restritivo. Para ser qualificada de trabalhador, uma pessoa deve exercer actividades reais e efectivas, com exclusão de actividades de tal maneira reduzidas que se afigurem como puramente marginais e acessórias. A característica essencial da relação laboral é a circunstância de uma pessoa efectuar prestações, durante um certo tempo, em favor de outra e sob a sua direcção, em contrapartida das quais recebe uma remuneração» [8].

O Tribunal, interpretando esta definição *a contrario sensu*, julgou, no recente acórdão Asscher [9], que a actividade do autor no processo principal, que exercia nos Países Baixos o cargo de director de uma sociedade de que era o único accionista, situação que se assemelha à de E. J. M. de Jaeck, não era desempenhada com subordinação, razão pela qual não poderia ser qualificado de «trabalhador», na acepção do artigo 48.° do Tratado, mas

7 — Acórdão de 3 de Maio de 1990, Kits van Heijningen (C-2/89, Colect., p. I-1755).

8 — Acórdãos de 26 de Fevereiro de 1992, Bernini (C-3/90, Colect., p. I-1071, n.° 14), e de 21 de Junho de 1988, Brown (197/86, Colect., p. 3205, n.° 21).

9 — Acórdão de 27 de Junho de 1996 (C-107/94, Colect., p. I-3089, n.° 26).

sim como uma «pessoa que exerce uma actividade não assalariada», *na acepção do artigo 52.° do Tratado* [10].

No que respeita ao terceiro conceito, o Tribunal de justiça declarou, no acórdão Unger [11], que a expressão «trabalhador assalariado ou equiparado», utilizada pelo Regulamento n.° 3 [12] (a seguir «Regulamento n.° 3»), só tem alcance no âmbito e dentro dos limites do conceito de «trabalhador» previsto no Tratado, que o regulamento se limita a aplicar; que a referida expressão, destinada a explicitar o conceito de «trabalhador» para efeitos do Regulamento n.° 3, tem, portanto, à semelhança deste, um alcance comunitário; que, mesmo na hipótese de a expressão «trabalhador assalariado ou equiparado» figurar na legislação de todos os Estados-Membros, poderia não ter em todas elas um significado e uma função semelhantes, de modo que é impossível estabelecer o seu conteúdo por remissão para expressões similares eventualmente constantes das legislações nacionais e que o conceito de «trabalhador assalariado ou equiparado» tem, assim, uma acepção comunitária, aplicando-se a todos aqueles que, nessa qualidade, e sob qualquer denominação, se encontram abrangidos pelos diferentes sistemas nacionais de segurança social. Este princípio, de cunho jurisprudencial, foi incorporado no Regulamento n.° 1408/71 e está consagrado, em concreto, no seu artigo 1.°, alínea a).

10 — Sublinhado meu.

11 — Acórdão de 19 de Março de 1964 (75/63, Colect. 1962-1964, p. 419, especialmente p. 424).

12 — Regulamento do Conselho relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 561).

29. Devo reconhecer, como faço nas minhas conclusões no processo Hervein [13], que, dado que boa parte das disposições que integram o sistema de normas de conflitos contido no título II do Regulamento n.° 1408/71 se destina a determinar a legislação aplicável «à pessoa que exerça uma actividade assalariada» e à «pessoa que exerça uma actividade não assalariada», consoante exerçam essas actividades num ou mais Estados-Membros, a sua aplicação, na prática, seria mais fácil se se pudesse dispor de uma definição de ambos os conceitos aplicável de maneira uniforme na Comunidade.

Mas o legislador ainda não procedeu a esta definição, visto que, como referi, ela não figura em nenhum dos regulamentos comunitários sobre segurança social dos trabalhadores migrantes. Quanto à jurisprudência, embora o Tribunal de Justiça tenha indicado, no acórdão Van Poucke [14], que a actividade exercida, na qualidade de funcionário, por uma pessoa abrangida pelo Regulamento n.° 1408/71, é uma actividade assalariada na acepção do artigo 14.°-C, não definiu o que se deveria entender por actividade assalariada em termos gerais. Tão-pouco o fez no

13 — Conclusões apresentadas em 11 de Julho de 1996, no processo Hervein e Hervillier, C-221/95, pendente neste Tribunal.

14 — Acórdão de 24 de Março de 1994 (C-71/93, Colect., p. I-1101). G. Van Poucke exercia uma dupla actividade profissional: era médico militar na Bélgica e médico liberal nos Países Baixos, tendo-lhe sido exigido o pagamento de contribuições para o organismo belga de segurança social de trabalhadores independentes. Em aplicação do artigo 14.°-C, n.° 1, alínea a), e do artigo 14.°-D, n.° 1, ao exercer simultaneamente uma actividade assalariada na Bélgica e uma actividade não assalariada nos Países Baixos, ficou sujeito, em virtude desta última actividade, à legislação belga correspondente, nas mesmas condições que se exercesse esta actividade não assalariada na Bélgica.

acórdão Roosmalen [15], em que declarou que o conceito de «trabalhadores não assalariados», no sentido do artigo 1.°, alínea a), iv), do regulamento, que abrange as situações de inscrição voluntária, se aplica às pessoas que, sem estarem sujeitas a contrato de trabalho e sem exercerem uma profissão independente ou explorarem de forma independente uma empresa, exercem ou exerceram uma actividade profissional no âmbito da qual recebem prestações que lhes permitem, no todo ou em parte, fazer face às suas necessidades, mesmo que essas prestações sejam fornecidas por terceiros que utilizam os serviços de um padre missionário.

30. Concordo com a opinião da Comissão, quando afirma que o factor decisivo para que uma pessoa seja abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento é a sua inscrição num regime de segurança social de um Estado-Membro para trabalhadores assalariados ou não assalariados e que, para efeitos de aplicação do regulamento, ao decidir se uma actividade deve ser considerada assalariada ou não assalariada, há que atender, em cada caso, à qualificação feita pelo Estado-Membro em causa ao aplicar a sua legislação de segurança social.

31. Segundo jurisprudência constante, «... 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 desse regime, desde que, nesse domínio, não haja discriminação entre nacionais e cidadãos dos outros Estados-Membros» [16].

32. Não obstante, há que recordar que, ainda que os Estados-Membros sejam, em princípio, competentes para determinar os requisitos de inscrição nos regimes nacionais de segurança social, não têm o poder de determinar o âmbito de aplicação territorial da sua própria legislação, questão que cabe inteiramente ao direito comunitário. No acórdão Ten Holder [17], o Tribunal afirmou que as disposições do título II constituem, com efeito, um sistema de normas de conflitos cuja característica geral tem como efeito retirar ao legislador de cada Estado-Membro o poder de determinar a extensão e as condições de aplicação da legislação nacional, quanto às pessoas que lhe estão sujeitas e ao território no interior do qual as disposições nacionais produzem os seus efeitos.

33. À luz destas considerações, proponho que se responda à primeira questão prejudicial que a expressão «assalariado» que figura no título II do Regulamento n.° 1408/71 é a actividade como tal considerada pela legislação do Estado-Membro em cujo território

15 — Acórdão de 23 de Outubro de 1986 (300/84, Colect., p. 3097). Tratava-se também de aplicar a legislação neerlandesa.

16 — Acórdão de 25 de Fevereiro de 1986, De Jong (254/84, Colect., p. 671, n.° 13). V., no mesmo sentido, os acórdãos de 12 de Julho de 1979, Brunori (266/78, Recueil, p. 2705, n.° 6); de 24 de Abril de 1980, Coonan (110/79, Recueil, p. 1445, n.° 12); de 23 de Setembro de 1982, Koks (275/81, Recueil, p. 3013, n.° 9), e Kuijpers (276/81, Recueil, p. 3027, n.° 14); de 14 de Setembro de 1987, De Rijke (43/86, Colect., p. 3611, n.° 12); de 18 de Maio de 1989, Hartmann Troiani (368/87, Colect., p. 1333, n.° 21); e de 20 de Outubro de 1993, Baglieri (C-297/92, Colect., p. I-5211, n.° 13).

17 — Acórdão de 12 de Junho de 1986 (302/84, Recueil, p. 1821, n.° 21).

essa actividade é exercida, para efeitos de aplicação do seu regime de segurança social.

34. Com base nesta resposta, o tribunal nacional deverá, tendo em conta o primeiro e o segundo travessão da subalínea ii) da alínea a) do artigo 1.° do Regulamento n.° 1408/71, determinar se, nos Países Baixos, E. J. M. de Jaeck teve de inscrever-se e contribuir para um regime de trabalhadores assalariados ou não assalariados. No primeiro caso, a sua situação enquadra-se na previsão do n.° 2 do artigo 14.°-A e deve considerar-se que esteve sujeito unicamente à legislação belga, como se tivesse exercido a totalidade das suas actividades na Bélgica, ao passo que, no segundo, é aplicável o disposto na alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C, devendo concluir-se que esteve sujeito simultaneamente à legislação de segurança social de ambos os Estados, no que se refere à actividade exercida em cada um deles.

O tribunal nacional, para determinar se, nos Países Baixos, E. J. M. de Jaeck era obrigado a inscrever-se e a contribuir para um regime de trabalhadores assalariados ou não assalariados, deverá tomar também em consideração o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Asscher [18], que contempla uma hipótese de facto muito parecida com a dos autos. Com efeito, segundo consta do referido acórdão, P. H. Asscher, nacional neerlandês, trabalhava nos Países Baixos como director de uma sociedade de responsabilidade limitada, da qual era único sócio, e exercia simultaneamente uma actividade profissional na Bélgica como administrador de outra sociedade, para a qual só desenvolvia actividades no interior deste último Estado. P. H. Asscher esteve inscrito no regime geral neerlandês de segurança social, até transferir a sua residência para a Bélgica, no mês de Maio de 1986. Desde então, deixou de estar sujeito à obrigação de contribuir para o regime geral neerlandês, mas exclusivamente à legislação belga em matéria de segurança social, concretamente, inscreveu-se obrigatoriamente no regime dos trabalhadores independentes.

18 — Já referido na nota 9, *supra*, n.os 2, 10, 11 e 17.

Quanto à segunda questão prejudicial

35. Entendo que, mediante esta questão, o tribunal nacional quer saber, para o caso de a legislação neerlandesa ser aplicável por força do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71, o que acontecerá se a actividade que E. J. M. de Jaeck desenvolve nos Países Baixos for considerada uma actividade assalariada para efeitos de aplicação da sua legislação de segurança social, se o direito comunitário permite que uma pessoa que se encontre nessa situação só esteja segura em relação a uma parte dos riscos cobertos pelo regime de segurança social desse Estado-Membro, a saber, os riscos cobertos pelo regime geral de segurança social, e não em relação a todos os que são abrangidos pelo regime em que estão inscritos os trabalhadores assalariados.

36. O Governo neerlandês propõe que se responda afirmativamente a esta questão. Indica que, desde 1985, a partir de um acórdão proferido pelo Centrale Raad van Beroep, a cobertura em matéria de segurança social de que goza o director de uma sociedade que é, ao mesmo tempo, principal accionista, já não abrange certos riscos para os quais se prevê o pagamento de prestações em função da remuneração recebida anteriormente, isto é, a doença, a invalidez e o desemprego, estando seguro unicamente nos seguintes ramos: velhice, viuvez e orfandade, invalidez (direito a prestações mínimas), doença (prestações especiais) e prestações familiares.

Acrescenta que, segundo tem declarado o Tribunal de Justiça, cabe à legislação dos Estados-Membros estabelecer as condições de inscrição num regime de segurança social obrigatório ou facultativo, desde que as normas se apliquem sem discriminação aos nacionais dos outros Estados-Membros e aos próprios nacionais, e que as normas de conflitos que figuram no título II apenas têm como finalidade determinar a legislação aplicável e não podem produzir o efeito de segurar uma pessoa contra certos riscos, quando essa legislação não o prevê.

37. A Comissão recorda que o Regulamento n.º 1408/71 tem por objectivo a coordenação e não a harmonização dos regimes de segurança social dos Estados-Membros, ficando estes livres de decidir as condições de inscrição, no respeito pelo princípio da não discriminação. Daqui se deduz que, se a legislação de um Estado-Membro é aplicável nos termos do título II, as condições que impõe para a inscrição num regime ou num determinado ramo são exigíveis.

Propõe também responder afirmativamente à segunda questão, nos seguintes termos: nos casos em que a alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C do Regulamento n.º 1408/71 seja aplicável, as normas relativas ao direito ou à obrigação de inscrição num sistema de segurança social ou num determinado ramo desse sistema serão as estabelecidas por cada uma dessas legislações, desde que não se efectuem distinções entre os próprios nacionais e os nacionais de outros Estados-Membros.

38. Partilho da opinião manifestada pelo Governo neerlandês e pela Comissão quanto a este ponto e os argumentos que avançam.

Creio que a razão pela qual o tribunal nacional submeteu esta questão foi que, se a actividade que E. J. M. de Jaeck exerceu nos Países Baixos é uma actividade assalariada, parece-lhe estranho que o direito comunitário permita que não fique protegido em relação a riscos tão típicos dos regimes de segurança social para trabalhadores assalariados, como o risco de desemprego.

Todavia, como acertadamente observaram o Governo neerlandês e a Comissão, há que ter em conta, por um lado, que as disposições do título II do Regulamento n.º 1408/71, de que faz parte o artigo 14.º-C, constituem um sistema completo e uniforme de normas de conflitos, cujo objectivo é determinar a legislação nacional aplicável às pessoas às quais se aplica o regulamento, mas não fixar os requisitos do direito ou da obrigação de inscrição num regime de segurança social ou num ou noutro ramo desse regime; e, por outro, que, no estado actual do direito comunitário, cabe à legislação de cada Estado-Membro determinar tanto o direito ou a obrigação de inscrição nos seus sistemas de segurança social como as respectivas condições, desde que essas normas se apliquem sem discriminação aos próprios nacionais e aos nacionais de outros Estados-Membros.

39. Daqui deduzo que, se a alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C for aplicável a E. J. M. de Jaeck, durante o ano de 1984 terá estado ao mesmo tempo sujeito à legislação de segurança social de dois Estados-Membros e, portanto, às condições de inscrição e de cobertura peculiares de cada uma.

40. À luz dos argumentos expostos, proponho que se responda da seguinte forma à segunda questão prejudicial: quando a legislação neerlandesa for aplicável por força do artigo 14.º-C do Regulamento n.º 1408/71, o direito comunitário não se opõe a que uma pessoa na situação de E. J. M. de Jaeck só esteja segura contra uma parte dos riscos cobertos pelo regime de segurança social dos Países Baixos, isto é, os previstos pelo regime geral de segurança social, e não contra os demais riscos cobertos por tal sistema, isto é, os previstos pelo regime de seguro obrigatório dos trabalhadores assalariados.

Quanto à terceira questão prejudicial

41. Creio que, com esta questão, o tribunal nacional quer saber se, no caso de a alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C do Regulamento n.º 1408/71 ser aplicável, o direito comunitário se opõe a que um dos Estados-Membros em questão calcule as contribuições de um segurado que só trabalha no seu território um número reduzido de dias por semana, sem tomar em conta as contribuições que essa pessoa já satisfaz noutro Estado-Membro pela actividade que aí exerce nos restantes dias, isto é, se o facto de, em aplicação do Regulamento n.º 1408/71, uma pessoa estar sujeita ao mesmo tempo à legislação de dois Estados-Membros tem consequências no cálculo das contribuições que deve satisfazer num ou noutro Estado.

42. O Governo neerlandês propõe que se responda negativamente a esta questão. Sublinha que uma pessoa na posição de

E. J. M. de Jaeck não está sujeita alternativamente à legislação de segurança social de dois Estados-Membros, mas simultaneamente. Aí reside a diferença em relação à situação examinada no acórdão Perenboom [19], em que o Tribunal declarou, relativamente à situação de um trabalhador que esteve sujeito, durante uma parte do ano, à legislação alemã, e durante a outra, à legislação neerlandesa, que um Estado-Membro não podia exigir contribuições sobre a remuneração auferida noutro Estado-Membro, no período em que era aplicável a legislação deste último.

Pelo contrário, por força da regra estabelecida na alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71, o Estado-Membro cuja legislação é aplicável à actividade assalariada cobra, nas condições que ele mesmo fixa, as contribuições correspondentes aos salários recebidos, sem que possa, em caso algum, exigir contribuições pelos rendimentos obtidos no mesmo período pelo exercício de uma actividade não assalariada noutro Estado-Membro.

Afirma, por último, que E. J. M. de Jaeck está sujeito à legislação neerlandesa durante toda a semana e que as contribuições para a segurança social devem ser cobradas sobre o total dos rendimentos que obteve pelo seu trabalho no território dos Países Baixos, podendo ser calculadas como se a actividade tivesse sido exercida a tempo inteiro e não a tempo parcial.

43. A Comissão propõe também que se dê ao juiz nacional uma resposta negativa. Observa, em primeiro lugar, que, nos casos em que se aplica a alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71, a cobrança de contribuições só pode realizar-se sobre os rendimentos auferidos no Estado-Membro em causa e, em caso algum, sobre os obtidos no outro Estado, solução que lhe parece aceitável à luz das disposições que figuram habitualmente nas convenções celebradas para evitar a dupla tributação.

Em segundo lugar, examina a alegação que E. J. M. de Jaeck faz a título subsidiário, nos termos da qual, no seu caso, o limite máximo de contribuição para o regime de segurança social dos Países Baixos (que, naquela época, era de 62 850 HFL) deve ser reduzido em função do número de dias em que exerceu essa actividade e que, como só trabalhou durante dois dias por semana, esse limite máximo deve ser reduzido a 2/7 do referido montante. A Comissão rebate este argumento, afirmando que não existe nenhuma disposição no Regulamento n.° 1408/71 que obrigue as autoridades de um Estado-Membro a aplicar regras especiais para o cálculo de contribuições quando o interes-

19 — Acórdão de 5 de Maio de 1977 (102/76, Recueil, p. 815, Colect., p. 307).

sado contribui ao mesmo tempo noutro Estado-Membro e que, na falta de uma disposição de direito comunitário a este respeito, a legislação nacional que regula o cálculo da contribuição pelas actividades exercidas no seu território aplica-se sem restrições.

44. Subscrevo os argumentos que avançam tanto o Governo neerlandês como a Comissão para responder a esta questão. Parece-me que não há dúvidas de que, se a alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71 for aplicável, o trabalhador está sujeito simultaneamente, e não sucessivamente, à legislação de ambos os Estados no que se refere à actividade exercida nos respectivos territórios, e de que, na falta de uma norma de direito comunitário que obrigue as autoridades de um Estado-Membro a aplicar regras especiais para o cálculo de contribuições, quando o interessado esteja obrigado a contribuir ao mesmo tempo noutro Estado-Membro, deve aplicar-se sem restrições a legislação nacional respectiva nesta matéria.

45. Em consequência, proponho que se responda à terceira questão prejudicial que, para efeitos de aplicação da alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71, o direito comunitário não impõe aos Estados-Membros que tomem em consideração, para o cálculo das contribuições que o interessado deve satisfazer no território em que exerce as actividades assalariadas, o facto de estar obrigado também a contribuir, pelo exercício de actividades não assalariadas, noutro Estado-Membro, mas que esse mesmo direito se opõe a que sejam cobradas contribuições no primeiro Estado sobre os rendimentos que o interessado obteve no segundo e vice-versa.

46. Depois de ter devidamente respondido às três questões prejudiciais submetidas pelo Hoge Raad, não posso senão manifestar a minha perplexidade, da mesma forma que fiz nas minhas conclusões no processo Hervein [20], face ao resultado que se obtém ao aplicar a alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71 em conjugação com o seu Anexo VII.

47. Com efeito, é evidente que este resultado provoca perplexidade. Em primeiro lugar, quando as regras comunitárias aplicáveis aos trabalhadores migrantes em matéria de segurança social estavam contidas no Regulamento n.° 3, o Tribunal declarou, no acórdão Nonnenmacher [21], interrogado sobre a questão de saber se a aplicação obrigatória da legislação do Estado em que o trabalhador está empregado exclui a aplicação da legislação de qualquer outro Estado-Membro, que o artigo 12.° do referido regulamento, integrado no seu título II, que contém, tal como o título II do Regulamento

20 — Já referido na nota 13, *supra*. Naquele processo, a aplicação da alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C afecta um nacional francês que exerceu, durante vários anos, uma actividade muito semelhante em França e na Bélgica: concretamente, foi presidente-director-geral e administrador delegado em várias sociedades anónimas. Em França, está inscrito num regime de segurança social para trabalhadores assalariados e a instituição competente belga exige-lhe também o pagamento de contribuições para o regime de segurança social dos trabalhadores não assalariados.

21 — Acórdão de 9 de Junho de 1964 (92/63, Colect. 1962-1964, pp. 463 e segs., especialmente p. 468).

n.º 1408/71, as normas de conflitos destinadas a determinar a legislação aplicável às pessoas incluídas no seu âmbito de aplicação, apenas proíbe a aplicação da legislação de um Estado-Membro diferente daquele onde trabalha o interessado, na medida em que o obrigue a contribuir para o financiamento de uma instituição de segurança social não susceptível de lhe trazer benefícios complementares em relação ao mesmo risco e ao mesmo período. Também no acórdão van der Vecht [22], o Tribunal declarou que o artigo 12.º do Regulamento n.º 3 tem por finalidade impedir a aplicação cumulativa de legislações nacionais que poderiam aumentar inutilmente os encargos sociais tanto do trabalhador como da entidade patronal e que o artigo 12.º proíbe os Estados-Membros, com excepção daquele em cujo território o trabalhador exerce uma actividade, de aplicarem a este último a sua legislação em matéria de segurança social, quando essa aplicação der origem a um aumento de encargos para os trabalhadores assalariados ou seus empregadores, que não corresponda a um aumento de protecção social.

48. Em segundo lugar, quando o Regulamento n.º 1408/71 apenas se aplicava aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família, não se dava o fenómeno da sujeição da mesma pessoa à legislação de segurança social de dois Estados-Membros. A disposição que institui esta regra foi introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 1390/81 [23], que tornou extensivo aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família o Regulamento n.º 1408/71, e que entrou em vigor em 1 de Julho de 1982 (a seguir «Regulamento n.º 1390/81»), e não figurava sequer na proposta apresentada pela Comissão ao Conselho. A anunciada regulamentação das modalidades de aplicação da referida alínea b) do n.º 1, que, segundo o n.º 2 do artigo 14.º-C, deviam ser fixadas por regulamento do Conselho a adoptar sob proposta da Comissão, foi efectuada pelo Regulamento n.º 3811/86 [24] (a seguir «Regulamento n.º 3811/86»), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1987.

49. Pergunto-me até que ponto esta legislação pode ser considerada compatível com os princípios que regem a livre circulação dos trabalhadores e o direito de estabelecimento consagrados nos artigos 48.º e 52.º do Tratado, tal como foram interpretados pelo Tribunal de Justiça, que se pronunciou em várias ocasiões sobre a sua aplicação a situações de facto muito semelhantes à ora apresentada, mas com a diferença de que, à data dos factos então submetidos a juízo, o Regulamento n.º 1390/81 ainda não tinha entrado em vigor.

50. No acórdão Stanton [25], o recorrente, de nacionalidade britânica, que exercia uma actividade assalariada no Reino Unido e contribuía, por esse facto, para o regime britânico de segurança social dos trabalhadores assalariados, desempenhava ao mesmo tempo as funções de administrador numa sociedade seguradora belga, filial da sociedade britânica em que estava empregado. Pelo exercício dessa actividade, as autoridades belgas procederam oficiosamente à sua inscrição no seu próprio regime de segurança social para trabalhadores independentes. O Institut

22 — Acórdão de 5 de Dezembro de 1967 (19/67, Recueil, p. 445, especialmente p. 457, Colect. 1965-1968, p. 683).

23 — Regulamento do Conselho de 12 de Maio de 1981, que torna extensivo aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (JO L 143, p. 1).

24 — Já referido na nota 2, *supra*. A partir da sua entrada em vigor, o artigo 14.º-C passou a ter nova redacção e deixou de ter n.º 2.

25 — Acórdão de 7 de Julho de 1988 (143/87, Colect., p. 3877).

national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (a seguir «Inasti») reclamou a C. Stanton e, solidariamente, à sociedade seguradora, o pagamento das contribuições correspondentes.

No acórdão Wolf [26], tratava-se de um engenheiro químico, de nacionalidade alemã, que exercia simultaneamente uma actividade assalariada na República Federal da Alemanha e o cargo de administrador de uma sociedade com sede na Bélgica. O Inasti reclamou ao recorrente e à empresa belga o pagamento das contribuições para o regime de segurança social para trabalhadores independentes pelo exercício do referido cargo.

51. Os interessados requereram a isenção do pagamento dessas contribuições, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 12.º do Decreto real n.º 38, que regula o estatuto social dos trabalhadores independentes, do qual resulta que o trabalhador independente não está obrigado ao pagamento de nenhuma contribuição se os rendimentos obtidos nessa qualidade não alcançarem uma determinada quantia e se, além desta actividade profissional, desempenhar habitualmente e a título principal outra actividade profissional, o que o Inasti contestava, alegando que «a outra actividade profissional» mencionada nessa disposição se referia apenas às actividades na qualidade de trabalhador assalariado enquadradas num regime belga de segurança social.

52. Nestes dois acórdãos, o Tribunal recorda que «o artigo 52.º, primeiro parágrafo, do Tratado determina a supressão das restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais dum Estado-Membro no território de outro Estado-Membro, e que, segundo jurisprudência constante do Tribunal, se trata de uma norma de direito comunitário directamente aplicável»; que a «liberdade de estabelecimento não se limita ao direito de criar um só estabelecimento no interior da Comunidade, antes inclui a faculdade de criar e manter, com respeito das regras profissionais, mais do que um centro de actividade no território desta», e que «estas considerações valem também para um trabalhador assalariado, estabelecido num Estado-Membro, que, além disso, deseje exercer uma actividade como independente noutro Estado-Membro» [27].

Em ambos os acórdãos considera-se que: «... o conjunto das disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas visa, assim, facilitar aos nacionais comunitários o exercício de actividades profissionais de qualquer natureza em todo o território da Comunidade, e opõe-se a qualquer regulamentação nacional que possa desfavorecer esses nacionais quando desejem alargar as suas actividades para além do território dum único Estado-Membro». E acrescenta-se: «A regulamentação dum Estado-Membro que isenta de contribuição para o regime dos trabalhadores independentes os indivíduos que exercem a título principal uma actividade como assalariados nesse Estado-Membro, mas recusa essa isenção aos que exercem a título principal uma actividade como assalariados noutro Estado-Membro, tem por efeito desfavorecer o exercício de actividades profissionais fora do território desse

26 — Acórdão de 7 de Julho de 1988 (154/87 e 155/87, Colect., p. 3897).

27 — *Ibidem*, n.ºs 10 a 12.

Estado-Membro. Os artigos 48.° e 52.° do Tratado opõem-se, pois, a uma regulamentação como essa». Tendo em conta, além disso, que essa disposição nacional não dá qualquer protecção social complementar aos interessados, que estão inscritos no regime de segurança social do Estado-Membro em que exercem a sua actividade principal como assalariados, o Tribunal conclui que «a perturbação causada ao exercício de actividades profissionais fora do território de um só Estado-Membro não pode, pois, em qualquer hipótese, buscar aí alguma justificação» [28].

53. Já em data mais recente, no acórdão Kemmler [29], o Tribunal de Justiça respondeu a uma questão prejudicial submetida por um tribunal belga. Nesse processo, o Inasti reclamava a H. Kemmler o pagamento de contribuições para o regime belga de segurança social dos trabalhadores não assalariados correspondentes a 1981 e ao primeiro semestre de 1982. Tal como nos processos Stanton e Wolf, tratava-se de contribuições relativas a períodos anteriores à entrada em vigor do Regulamento n.° 1390/81. H. Kemmler exercia a profissão de advogado em Frankfurt e em Bruxelas e recusava-se a pagar essas contribuições, alegando que já estava inscrito no regime alemão de segurança social para trabalhadores não assalariados e que a inscrição no regime belga não lhe proporcionaria nenhuma protecção social suplementar. O seu domicílio era na Alemanha e tinha residido na Bélgica durante uma parte do período em relação ao qual lhe era exigido o pagamento das contribuições.

54. Não sendo também aplicável o Regulamento n.° 1390/81, a questão submetida teve de ser resolvida aplicando exclusivamente o artigo 52.° do Tratado, relativo ao direito de estabelecimento, dado que H. Kemmler dispunha de um estabelecimento estável e permanente nos dois Estados-Membros.

55. Seguindo o mesmo raciocínio que nos acórdãos Stanton e Wolf, o Tribunal de Justiça chegou à mesma conclusão no processo Kemmler: «A legislação de um Estado-Membro que obriga as pessoas que já exercem uma actividade independente noutro Estado-Membro, onde têm domicílio e estão inscritas no regime de segurança social, a contribuir para o regime dos trabalhadores independentes, tem como efeito desfavorecer o exercício de actividades profissionais fora do território desse Estado-Membro. O artigo 52.° do Tratado opõe-se, por isso, a uma legislação desse tipo, a menos que tenha uma justificação adequada.» A este respeito, tal como nos casos de C. Stanton e de H. Wolf, a legislação em questão, que obrigava H. Kemmler a inscrever-se e a contribuir para o regime belga dos trabalhadores independentes, não dava nenhuma protecção social suplementar ao interessado. Por conseguinte, acrescenta o Tribunal, «... A perturbação causada ao exercício de actividades profissionais fora do território de um só Estado-Membro não pode, pois, em qualquer hipótese, encontrar nessa circunstância qualquer justificação», tendo respondido ao tribunal nacional que: «o artigo 52.° do Tratado CE se opõe a que um Estado-Membro obrigue pessoas que já exercem uma actividade independente noutro Estado-Membro, onde têm domicílio e estão inscritas num regime de segurança social, a contribuir para o regime de segurança social dos trabalhadores independentes, quando essa obrigação não implica

28 — *Ibidem*, n.os 13 a 15.

29 — Acórdão de 15 de Fevereiro de 1996 (C-53/95, Colect., p. I-703).

nenhuma protecção social complementar a seu favor» [30].

56. Tanto o Conselho como a Comissão foram convidados, no quadro deste processo, a apresentar observações sobre a compatibilidade da alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71 com os artigos 48.° a 52.° do Tratado, à luz da jurisprudência do Tribunal e, em especial, do acórdão Kemmler [31].

57. O Conselho afirma, em primeiro lugar, que dispõe de um amplo poder de apreciação, que corresponde às responsabilidades políticas que o artigo 51.° do Tratado lhe atribui e por força do qual a fiscalização que o Tribunal exerce sobre as decisões políticas do Conselho, no quadro da sua própria responsabilidade, deve ser limitada a uma fiscalização de carácter geral em termos de adequação ao objectivo [32]; e, em segundo lugar, que o Tribunal de Justiça, no seu acórdão Triches [33], declarou que nenhuma disposição do Tratado limita a liberdade reconhecida ao Conselho pelo artigo 51.°, de escolher, para alcançar o objectivo que lhe incumbe, qualquer modalidade objectivamente justificada, ainda que as disposições adoptadas não conduzam à eliminação de todos os riscos de desigualdade entre trabalhadores, devido às disparidades dos diferentes regimes nacionais em causa. O Conselho acrescenta que uma excepção, como a da alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71, ao princípio do artigo 13.°, segundo o qual as pessoas às quais se aplica o regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro, não pode estar em contradição com os artigos 48.° a 52.°; para que assim fosse, a aplicação dessa disposição deveria produzir efeitos secundários involuntários ou problemas práticos que prejudicassem os trabalhadores migrantes em relação aos seus concorrentes nacionais, não constando que a aplicação dessa disposição tenha colocado qualquer problema no seio da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes.

O Conselho afirma em seguida que o Tribunal de Justiça, no acórdão Kemmler [34], aceitou as excepções à livre circulação de trabalhadores que tenham uma «justificação adequada» ou que ofereçam uma «protecção social complementar». No que respeita à justificação, alega que a alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C do Regulamento n.° 1408/71 tem como finalidade evitar que as pessoas que exercem simultaneamente uma actividade assalariada e uma actividade não assalariada em dois Estados-Membros paguem contribuições mais baixas do que as pessoas que exercem ambas as actividades num só Estado-Membro. Se isso fosse possível, não só essas pessoas beneficiariam de uma vantagem injustificada em relação aos seus concorrentes cujas actividades não estão repartidas entre dois Estados-Membros, como o exercício, de forma fraudulenta ou legal, de uma actividade assalariada fora do Estado-Membro em causa provocaria um começo involuntário de harmonização indirecta dos

30 — *Ibidem*, n.os 12 a 14.

31 — Já referido na nota 29, *supra*.

32 — O Conselho refere, a este respeito, o acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.os 89 a 91), no âmbito da Política Agrícola Comum.

33 — Acórdão de 13 de Julho de 1976 (19/76, Recueil, p. 1243, n.° 18, Colect., p. 507).

34 — Já referido na nota 29, *supra*.

sistemas de segurança social dos Estados-Membros referidos no Anexo VII do regulamento, situação que seria contrária ao Tratado e que, a longo termo, poderia prejudicar os regimes de segurança social desses Estados, agravando a situação deficitária dos mesmos. Relativamente à protecção social complementar, o Conselho observa que, nalguns casos, a dupla contribuição, que se calcula sobre os rendimentos obtidos no Estado-Membro em causa, pode significar uma protecção complementar em matéria de pensões ou de abonos de família.

58. A Comissão confirma, na sua resposta a esta pergunta do Tribunal, que a disposição contida na alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C não figurava na proposta que submeteu ao Conselho (resulta de uma emenda efectuada pelo próprio Conselho) e indica que a razão para a sua adopção consistiu em evitar que as pessoas que exercem uma actividade assalariada num Estado-Membro (por exemplo, a França) e uma actividade não assalariada nalgum dos Estados-Membros constantes do Anexo VII (por exemplo, a Bélgica) se eximam ao pagamento das contribuições sociais que deveriam satisfazer no Estado em que exercem a segunda actividade, se exercessem ambas as actividades nesse Estado, o que as colocaria numa posição mais vantajosa em relação aos seus concorrentes que exercem ambas as actividades nesse Estado. A Comissão deixa ao critério do Tribunal decidir se a excepção prevista pela disposição referida, ao princípio da sujeição do trabalhador a uma só legislação, é compatível com os artigos 48.º a 52.º do Tratado.

59. Não posso aceitar os argumentos do Conselho. Com efeito, segundo consta dos considerandos do Regulamento n.º 1390/81, designadamente do segundo: «... a livre circulação de pessoas, que é um dos fundamentos da Comunidade, não se limita apenas aos trabalhadores assalariados, abrangendo também os trabalhadores não assalariados no quadro do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços»; do terceiro, «... a coordenação dos regimes de segurança social aplicáveis aos trabalhadores não assalariados é necessária para alcançar um dos objectivos do Tratado...»; e do quinto, «... em matéria de segurança social, a aplicação exclusiva das legislações nacionais não permite garantir aos trabalhadores não assalariados que se deslocam no interior da Comunidade uma protecção suficiente; para que a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços possam produzir todos os seus efeitos, é necessário proceder à coordenação dos regimes de segurança social aplicáveis aos trabalhadores não assalariados».

60. No entanto, é fácil verificar que, com a entrada em vigor da legislação comunitária destinada a coordenar os regimes de segurança social dos Estados-Membros aplicáveis aos trabalhadores não assalariados, a situação das pessoas que exercem uma actividade deste tipo na Bélgica e uma actividade assalariada noutro Estado-Membro — excepto no Luxemburgo —, para dar um exemplo de entre os que figuram no Anexo VII do Regulamento n.º 1408/71, é pior do que anteriormente, quando só se podiam aplicar as disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas: com efeito, C. Stanton, H. Wolf e H. Kemmler só eram obrigados a inscrever-se e a contribuir para um único regime de segurança social, enquanto E. J. M. de Jaeck, por força do artigo 14.º-C, n.º 1,

alínea b), do Regulamento n.° 1408/71, pode ser obrigado a inscrever-se e a contribuir tanto para o regime neerlandês de segurança social como para o regime belga dos trabalhadores não assalariados, relativamente à actividade exercida em cada território.

61. A diferença entre a situação de C. Stanton, H. Wolf e H. Kemmler, por um lado, e a de E. J. M. de Jaeck, por outro, consiste em que, para os primeiros, a obrigação de inscrição num segundo regime de segurança social num Estado-Membro, quando já estavam inscritos noutro, resultava da aplicação de uma legislação nacional, naquele caso, a legislação belga, enquanto, para E. J. M. de Jaeck, essa obrigação é imposta pela legislação comunitária.

62. Tendo o Tribunal considerado que os artigos 48.° e 52.° do Tratado se opõem a uma legislação de um Estado-Membro que obrigue as pessoas que já exercem uma actividade assalariada ou não assalariada noutro Estado-Membro, onde estão domiciliadas e inscritas num regime de segurança social nacional, a contribuir para o regime dos trabalhadores independentes, por desfavorecer o exercício de actividades profissionais fora do território desse Estado-Membro, creio que há que concluir, por maioria de razão, que os artigos 48.° e 52.° se opõem a que esses mesmos efeitos resultem da aplicação de um regulamento do Conselho.

63. Resta-me acrescentar, a este respeito, que, nos acórdãos Stanton, Wolf e Kemmler, o Tribunal de Justiça parece contemplar a possibilidade de que tornar mais gravoso o exercício de actividades profissionais fora do território de um único Estado-Membro, poderia justificar-se no caso de a legislação nacional oferecer uma qualquer protecção social complementar. Ora, em aplicação do princípio da hierarquia das normas e à luz do disposto nos artigos 48.° e 52.° do Tratado, que têm por finalidade facilitar o exercício de actividades profissionais em todo o território dos Estados-Membros, não há qualquer justificação para que o Conselho, no uso da sua competência legislativa, tenha colocado os nacionais comunitários numa situação desfavorável no caso de pretenderem alargar as suas actividades ao território de outros Estados-Membros.

64. Creio que é este o argumento de maior peso na apreciação da compatibilidade da disposição em litígio com os artigos 48.° e 52.° do Tratado. Não é, no entanto, o único. Na época dos factos, figuravam no Anexo VII do Regulamento n.° 1408/71 seis Estados de uma Comunidade de dez membros [35]. Nos casos da Bélgica, da Dinamarca (para os residentes), de França, da Grécia e da Itália, a pessoa que exercesse uma actividade não assalariada num deles e uma actividade assalariada em qualquer outro estava sujeita à legislação de dois Estados-Membros. No que respeita à Alemanha, limitava-se ao exercício de uma actividade não assalariada agrícola. O Conselho afirma que esta regulamentação tem por finalidade evitar que as pessoas que

35 — Com a adesão da Espanha e de Portugal, ambos os Estados passaram a constar da lista. O mesmo aconteceu com a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia.

exercem simultaneamente uma actividade assalariada e uma actividade não assalariada em dois Estados-Membros paguem contribuições mais baixas do que as pessoas que exercem ambas as actividades num só Estado-Membro, o que lhes permitiria gozar de uma vantagem injustificada em relação aos seus concorrentes cujas actividades não se encontram repartidas entre dois Estados-Membros. Analisarei, em seguida, tomando como exemplo a situação de E. J. M. de Jaeck, se a norma do artigo 14.°-C, n.° 1, alínea b), atinge esta finalidade.

65. Como afirmei no início deste texto, E. J. M. de Jaeck exerceu, em 1984, durante dois dias por semana, o cargo de director de uma sociedade de responsabilidade limitada nos Países Baixos, da qual é também o único sócio, e uma actividade não assalariada na Bélgica durante o resto da semana. Trata-se de uma pessoa que se enquadra no âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, já que se provou que está inscrito no regime de segurança social para trabalhadores não assalariados na Bélgica, sendo-lhe exigidas as contribuições para o regime de segurança social neerlandês, pelo mesmo período.

Ao aplicar o título II do regulamento para determinar qual é a legislação a que está sujeito, ponto este que compete ao tribunal nacional, é possível que a sua situação se enquadre no artigo 14.°-C. Se não existisse a alínea b) do n.° 1 deste artigo e o referido Anexo VII, E. J. M. de Jaeck estaria sujeito unicamente à legislação de segurança social de um dos dois Estados, que o trataria como se exercesse a totalidade da sua actividade profissional no seu território. A solução seria a mesma se, em vez de exercer uma actividade não assalariada na Bélgica, a exercesse na Alemanha, a não ser que se tratasse de uma actividade agrícola, ou na Dinamarca, se não residisse nesse país, ou no Reino Unido, ou na Irlanda, para dar mais alguns exemplos. Em contrapartida, uma situação como a sua é comparativamente pior se se propuser exercer essa actividade não assalariada na Bélgica, como já vimos, em Itália ou na Grécia, porque está sujeito simultaneamente à legislação de dois Estados-Membros, o que implica uma dupla obrigação de inscrição e de contribuição, embora pela actividade exercida em cada território.

66. O argumento do Conselho, segundo o qual, se não existisse a norma controvertida, as pessoas na situação de E. J. M. de Jaeck gozariam de uma *posição privilegiada* em relação aos seus concorrentes que exercem todas as suas actividades no mesmo Estado-Membro, porque pagariam contribuições mais baixas, não pode ser aceite por várias razões: em primeiro lugar, porque considero que é precisamente para evitar esse resultado que o n.° 1 do artigo 14.°-D dispõe que a pessoa que exerce simultaneamente uma actividade assalariada num Estado-Membro e uma actividade não assalariada noutro Estado-Membro, e que está sujeita à legislação do primeiro, será considerada como se exercesse nesse Estado-Membro todas as suas actividades; e, em segundo lugar, porque o cálculo das contribuições se faz de formas muito diferentes de um Estado-Membro para outro, tornando-se, por esse motivo, bastante arriscado afirmar, *a priori*, que a inscrição num único Estado-Membro determinaria,

em todos os casos, que o montante da contribuição fosse mais baixo.

Este argumento do Conselho parece-me ainda menos convincente, tendo em conta as alterações introduzidas no Regulamento n.º 1408/71 pelo Regulamento n.º 3811/86. Com efeito, a partir da sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1987, apesar de a pessoa que exerce simultaneamente uma actividade assalariada num Estado-Membro e uma actividade não assalariada num dos Estados mencionados no Anexo VII continuar sujeita à legislação de ambos os Estados-Membros, não é absolutamente claro que esteja sujeita a estas legislações unicamente quanto à actividade exercida em cada território, porque esta indicação foi suprimida nos dois travessões que compõem a alínea b) do artigo 14.º-C. Além disso, segundo dispõe o novo n.º 2 do artigo 14.º-D, uma pessoa nessa situação é tratada, para determinar o montante da contribuição para o regime dos trabalhadores não assalariados nos termos da legislação do Estado-Membro em que exerce essa actividade, como se exercesse toda a sua actividade assalariada no território desse Estado-Membro: ao aplicar a legislação nacional, uma disposição deste teor tanto pode ter por efeito reduzir como aumentar a taxa da contribuição.

67. O Conselho afirma também que a razão de ser desta disposição é evitar que escapem à contribuição obrigatória para um regime de segurança social de trabalhadores não assalariados, por exemplo, o regime belga, aqueles que, simplesmente atravessando a fronteira, procuram uma actividade assalariada noutro Estado-Membro. Penso que foi essa, efectivamente, a razão pela qual o Conselho introduziu a alteração no texto da Comissão, mas, como já demonstrei anteriormente, essa disposição tem por efeito impedir o exercício de actividades profissionais fora do território de um Estado-Membro.

Além disso, uma pessoa residente na Bélgica, onde exerce uma actividade assalariada e uma actividade não assalariada, talvez esteja numa situação parecida se permanecer nesse Estado-Membro ou, em aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C, se transferir a sua residência para França para exercer uma actividade assalariada e continuar a exercer na Bélgica a actividade não assalariada. Ora, esta situação será, pelo contrário, muito diferente da situação da pessoa que reside, por exemplo, na Alemanha, onde exerce uma actividade assalariada e que exerce, simultaneamente, uma actividade não assalariada na Dinamarca ou em qualquer dos outros Estados-Membros que não figuram na lista do Anexo VII.

68. Devo concluir, em consequência, que esta disposição, independentemente de, em certos casos, poder ter como efeito que o interessado beneficie de uma protecção suplementar em matéria de direitos a pensão ou que mantenha os direitos a subsídio por morte adquiridos em virtude da legislação de cada um dos Estados-Membros, além de colocar obstáculos ao exercício de actividades profissionais em vários Estados-Membros, acentua as disparidades que já advêm das próprias legislações nacionais e cria uma diferença de tratamento entre os nacionais dos Estados-Membros consoante

o lugar onde se proponham exercer essas actividades.

69. De tudo isto resulta que a alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C e o Anexo VII do Regulamento n.º 1408/71 devem ser declarados inválidos na medida em que dispõem que a pessoa que exerce simultaneamente uma actividade assalariada no território de um Estado-Membro e uma actividade não assalariada no território de um dos Estados-Membros que figuram no referido anexo está sujeita à legislação de cada um desses Estados.

70. O facto de o órgão jurisdicional nacional ter apresentado neste processo questões prejudiciais de interpretação não impede este Tribunal de apreciar a validade de uma disposição regulamentar. A este respeito, é de grande importância o princípio enunciado pelo Tribunal de Justiça no acórdão proferido no processo 16/65 [36], no qual declara: «do teor (das questões) resulta que (o órgão jurisdicional *a quo*) pretende obter, não tanto a interpretação do Tratado ou de um acto das instituições..., quanto uma decisão a título prejudicial (sobre) a validade de tal acto, por força do primeiro parágrafo do artigo 177.º, alínea b)»; e nestes casos «o Tribunal deve pronunciar-se, sem obrigar o referido órgão jurisdicional a um formalismo puramente dilatório, incompatível com a própria natureza dos mecanismos instituídos (pelo artigo 177.º). Tal rigor... é concebível nos processos de natureza contenciosa em que os direitos recíprocos das partes são regidos por regras estritas, mas (estaria) deslocado no quadro muito especial da cooperação entre órgãos jurisdicionais, instituída pelo artigo 177.º, cuja característica consiste no facto de o órgão jurisdicional nacional e o Tribunal de Justiça... deverem colaborar directamente na elaboração de uma decisão» [37].

71. Também o advogado-geral M. Darmon, nas suas conclusões no processo C-37/89, se pronunciou a este propósito: «... cabe ao Tribunal verificar a validade de uma disposição regulamentar, mesmo que a questão prejudicial não o peça, quando o Tribunal entenda interpretar esta disposição num sentido susceptível de a considerar inválida» [38].

72. É justamente isso que o Tribunal tem vindo a fazer ao longo dos anos. Por exemplo, no processo Strehl [39], em que um órgão jurisdicional belga tinha solicitado a interpretação do n.º 3 do artigo 46.º do Regulamento n.º 1408/71 e da Decisão n.º 91 da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, o Tribunal analisou preliminarmente a legalidade dessas normas e declarou-as incompatíveis com o artigo 51.º do Tratado; no processo Roquette Frères [40], o Tribunal declarou que seis das questões prejudiciais de interpretação apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional requeriam também, de forma indirecta, a apreciação da

36 — Acórdão de 1 de Dezembro de 1965, C. Schwarze/Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel (16/65, Recueil, p. 1081, Colect. 1965-1968, p. 239).

37 — Citação extraída das conclusões do advogado-geral G. F. Mancini, de 22 de Janeiro de 1987, Roviello (20/85, Colect. 1988, pp. 2805 e segs., em especial pp. 2822, 2826).

38 — Acórdão de 14 de Junho de 1990, Weiser (C-37/89, Colect., pp. I-2395 e segs., especialmente pp. I-2405, I-2411).

39 — Acórdão de 3 de Fevereiro de 1977 (62/76, Recueil, p. 211, n.º 10, Colect., p. 77).

40 — Acórdão de 15 de Outubro de 1980 (145/79, Recueil, p. 2917, n.º 6).

validade de determinadas disposições regulamentares que seguidamente analisou e que declarou inválidas; no processo 20/85 [41], em que o órgão jurisdicional nacional tinha apresentado três questões prejudiciais sobre a interpretação do n.º 15 da secção C do Anexo VI do Regulamento n.º 1408/71, o Tribunal procedeu, em primeiro lugar, à interpretação da disposição, para seguidamente a declarar inválida; também no processo C-37/89 [42], em que um órgão jurisdicional francês apresentou uma questão prejudicial sobre a interpretação do n.º 2 do artigo 11.º do Anexo VII do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, o Tribunal declarou a sua invalidade no acórdão.

O mesmo aconteceu nos processos 313/86 [43], C-204/88 [44] e C-117/88 [45], em que o Tribunal analisou oficiosamente a validade das disposições comunitárias cuja interpretação tinha sido pedida pelo órgão jurisdicional nacional, sem encontrar nenhum elemento que afectasse essa validade.

73. No que respeita às consequências da invalidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C e do Anexo VII do Regulamento n.º 1408/71, este Tribunal já declarou que, «desde que razões imperiosas o justifiquem, o artigo 174.º, segundo parágrafo, do Tratado confere ao Tribunal o poder de apreciação para determinar concretamente, em cada caso particular, quais os efeitos de um acto regulamentar anulado que devam ser mantidos» [46].

No presente processo, dado que os acórdãos Stanton, Wolf e Kemmler [47], em que o Tribunal de Justiça procedeu à interpretação dos artigos 48.º e 52.º do Tratado CE que serve de base a esta declaração de invalidade, foram proferidos, os dois primeiros em 1988 e o último em 1996, e que os factos em causa nos litígios principais remontavam todos a períodos anteriores à entrada em vigor do Regulamento n.º 1390/81 — que introduziu no Regulamento n.º 1408/71 tanto o artigo 14.º-C como o Anexo VII —, há que ter em conta, excepcionalmente, que os Estados-Membros que, a partir da entrada em vigor, em 1 de Julho de 1982, desta disposição comunitária, obrigaram pessoas que já estavam inscritas num regime de trabalhadores assalariados noutro Estado-Membro a inscrever-se nos seus regimes de segurança social de trabalhadores independentes, podem ter-se equivocado sobre o alcance exacto das suas obrigações em matéria de livre circulação de pessoas.

74. Nestas condições, proponho ao Tribunal de Justiça que declare, tal como fez no acórdão Pinna [48], que razões imperiosas de segurança jurídica, que afectam todos os

41 — Acórdão de 7 de Junho de 1988, já referido na nota 37, *supra*.

42 — Acórdão já referido na nota 38, *supra*.

43 — Acórdão de 27 de Setembro de 1988, Lenoir (313/86, Colect., p. 5391).

44 — Acórdão de 13 de Dezembro de 1989, Processo penal contra Paris (C-204/88, Colect., p. 4361).

45 — Acórdão de 7 de Março de 1990, Trend-Moden Textilhandel (C-117/88, Colect., p. I-631).

46 — Acórdãos de 27 de Fevereiro de 1985, Société des produits de maïs (112/83, Recueil, p. 719, n.º 18), e de 15 de Janeiro de 1986, Pinna (41/84, Colect., p. 1, n.º 26).

47 — Já referidos nas notas 25, 26 e 29, *supra*, respectivamente.

48 — Já referido na nota 46, *supra*.

interesses em jogo, tanto públicos como privados, impedem, em princípio, que se ponha em causa a inscrição e as contribuições devidas em aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C do Regulamento n.º 1408/71, correspondentes a períodos anteriores ao acórdão que declare a invalidade desta disposição, salvo no caso de trabalhadores ou seus sucessores que, antes dessa data, tenham intentado uma acção judicial ou apresentado reclamação equivalente nos termos do direito nacional aplicável.

Conclusão

Tendo em conta as considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Hoge Raad der Nederlanden, da seguinte forma:

«1) A expressão 'assalariado' que figura no título II do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na sua versão codificada pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983, é a actividade como tal considerada pela legislação do Estado-Membro em cujo território essa actividade é exercida, para efeitos de aplicação do seu regime de segurança social.

2) Quando a legislação neerlandesa for aplicável por força do artigo 14.º-C do Regulamento n.º 1408/71, o direito comunitário não se opõe a que uma pessoa na situação de E. J. M. de Jaeck só esteja segura contra uma parte dos riscos cobertos pelo regime de segurança social dos Países Baixos, isto é, os previstos pelo regime geral de segurança social, e não contra os demais riscos cobertos por tal sistema, isto é, os previstos pelo regime de seguro obrigatório dos trabalhadores assalariados.

3) Para efeitos de aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º-C, o direito comunitário não impõe aos Estados-Membros que tomem em consideração, para o cálculo das contribuições que o interessado deve satisfazer no território em que exerce as actividades assalariadas, o facto de estar obrigado também a contribuir, pelo exercício de actividades não assalariadas, noutro Estado-Membro, mas esse mesmo direito opõe-se a que sejam cobradas contribuições no

primeiro Estado sobre os rendimentos que o interessado obteve no segundo e vice-versa.»

À luz do raciocínio precedente, proponho, além disso, ao Tribunal de Justiça que declare:

«1) A alínea b) do n.° 1 do artigo 14.°-C e o Anexo VII do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, devem ser declarados inválidos na medida em que dispõem que a pessoa que exerce simultaneamente uma actividade assalariada no território de um Estado-Membro e uma actividade não assalariada no território de outro Estado-Membro está sujeita à legislação de cada um desses Estados.

2) Esta invalidade não pode ser invocada para pôr em causa a inscrição e as contribuições devidas em aplicação da disposição declarada inválida, correspondentes a períodos anteriores ao acórdão que declare a invalidade, salvo no caso de trabalhadores ou seus sucessores que, antes dessa data, tenham intentado uma acção judicial ou apresentado reclamação equivalente nos termos do direito nacional aplicável.»