CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 26 de Março de 1998 *

A — Introdução

1. A presente acção por incumprimento tem por objecto o regime especial de reforma dos trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica, que estavam empregados na indústria siderúrgica francesa quando, na sequência dos despedimentos generalizados decorrentes da crise da siderurgia verificada em 1976, cessou, nas condições de despedimento acordadas nas negociações colectivas, a respectiva actividade profissional.

2. Assim, os parceiros sociais celebraram a Convenção Geral para a Protecção Social do Pessoal das Empresas Siderúrgicas do Este e do Norte abrangidas por Reestruturações, de 24 de Julho de 1979 (a seguir «CGPS»). Esta concede pontos de reforma complementar, no âmbito do regime geral de reforma complementar, aos trabalhadores reformados antecipadamente, até atingirem a idade normal de reforma [1]. Os trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica não são abrangidos pelo benefício dos pontos gratuitos de reforma complementar [2]. Esta categoria de beneficiários é objecto de disposições específicas constantes do anexo VI da CGPS. O artigo 4.° deste anexo tem por objecto as garantias sociais. Refere-se a quase todas as garantias sociais negociadas a favor dos trabalhadores despedidos, enunciadas no artigo 27.° da CGPS. Contudo, além de não incluir as do artigo 27.°, n.° 5, que prevê condições especiais relativas à habitação, não abrange as do artigo 27.°, n.° 2, ponto 2.1, relativo aos pontos (gratuitos) de reforma complementar do regime geral de reforma complementar, ora em discussão.

3. Esta situação específica leva a que, ao atingirem a idade da reforma, os trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica recebam uma pensão de reforma inferior à dos seus colegas que residem em França. As queixas apresentadas pelos interessados que se encontram nesta situação desfavorável induziram a Comissão a intentar a presente acção por incumprimento.

A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

1) Declarar que, ao não conceder o benefício de pontos de reforma complementar aos

* Língua original: alemão.

1 — Artigo 27.°, n.° 2, ponto 2.1, da CGPS.

2 — Na acepção do artigo 27.°, n.° 2, ponto 2.1, da CGPS.

trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica, na situação de cessação antecipada de actividade, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.°, n.° 2, do Tratado CE e 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade [3];

2) Condenar a República Francesa nas despesas.

A República Francesa pede que o Tribunal de Justiça se digne:

1) Julgar a acção improcedente;

2) Condenar a demandante nas despesas.

No âmbito da análise que vou efectuar, há que recordar a argumentação das partes.

B — Argumentos das partes

4. A *Comissão* considera que constitui incumprimento dos artigos 48.°, n.° 2, do Tratado e 7.° do Regulamento n.° 1612/68 relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade o facto de os trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica se encontrarem numa situação desfavorável relativamente ao regime de reforma complementar francês. Trata-se, em seu entender, de uma discriminação indirecta, uma vez que a desigualdade de tratamento está ligada não à nacionalidade mas à residência — o que, finalmente, acaba por ter efeitos semelhantes. Formalmente, o critério de conexão é a concessão pelas Assedic [4] de uma prestação durante o período de desemprego ou pré-reforma. Os períodos em que são concedidas essas prestações dão direito a pontos de reforma complementar. Estando os trabalhadores residentes na Bélgica na situação de desemprego ou de pré-reforma abrangidos pelo regime belga — e recebendo consequentemente subsídios de desemprego da Bélgica —, não podem satisfazer este critério.

5. Apesar de a desigualdade de tratamento resultar de um plano social negociado entre os parceiros sociais, a Comissão considera que o Estado francês é juridicamente responsável por esta situação. É o Estado que tem a responsabilidade da execução da vertente financeira dos acordos.

3 — JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77.

4 — Associações para o emprego na indústria e no comércio.

6. O regime geral de reforma complementar baseia-se ele próprio também num acordo colectivo entre parceiros sociais. O que em nada afecta o seu carácter vinculativo. Os acordos foram aprovados pelo Estado francês e a lei de 29 de Dezembro de 1972 [5] atribuiu-lhes força vinculativa.

7. A Comissão admite que a gestão do sistema é fundamentalmente assegurada pelos parceiros sociais, sendo o regime alimentado com as contribuições dos empregadores e dos trabalhadores. Mas este regime baseia-se, em última análise, nos acordos entre os parceiros sociais e os poderes públicos, desempenhando o Estado um papel activo na garantia do equilíbrio financeiro do regime complementar.

8. O *Governo francês* começa por expor a génese e os objectivos da CGPS. A convenção tem como finalidade, designadamente, garantir um rendimento mínimo («ressource minimum garantie») [6] a todos os trabalhadores despedidos, incluindo os trabalhadores fronteiriços. O rendimento garantido é composto por vários elementos. Trata-se, antes de mais, do subsídio de desemprego previsto no regime legal de segurança social, que é elevado a um determinado nível através de um complemento financiado pelo Estado francês [7].

9. O anexo VI da CGPS estabelece, primeiro, que os trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica recebem subsídios do regime belga [8], que são igualmente completados com subsídios complementares financiados pelo Estado francês [9].

10. O Governo francês alega que a situação específica dos trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica se baseia, por um lado, no artigo 71.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 [10], que remete os trabalhadores fronteiriços, no que se refere aos subsídios de desemprego, para o regime do Estado-Membro da residência. Salienta, por outro, que, nas negociações com as autoridades belgas competentes, foi acordado que os trabalhadores residentes na Bélgica na situação de pré-reforma podiam beneficiar dos subsídios previstos no regime belga de pré-reforma. Em seu entender, os interessados deixaram de ter o estatuto comunitário de trabalhador, uma vez que recebem prestações de desemprego.

11. O Governo francês alega, em geral, que o regime de reforma complementar não está abrangido pelo Regulamento n.° 1408/71. Além disso, quando a convenção foi celebrada, o direito comunitário não previa o reconhecimento e a tomada em consideração

5 — Artigo L.731-5 do Código da Segurança Social.

6 — Artigo 23.° da CGPS e artigo 2.°, ponto 1.2, terceiro parágrafo, do anexo VI da CGPS.

7 — Artigo 21.° da CGPS.

8 — Artigo 2.°, ponto 1.1, do anexo VI.

9 — Artigos 2.°, ponto 1.2, e 3.° do anexo VI.

10 — Regulamento 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 (versão compilada publicada no JO 1992, C 325, p. 1), alterado, por último, pelo Regulamento (CE) n.° 1290/97 do Conselho, de 27 de Junho de 1997 (JO L 176, p. 1).

dos períodos de desemprego completo no âmbito do seguro de velhice [11].

C — Análise

12. A atribuição de pontos «gratuitos» para efeitos do seguro de reforma complementar constitui, em seu entender, apenas a contrapartida da participação da Unedic [12] no financiamento dos subsídios de desemprego. Não tendo as prestações de desemprego sido efectivamente concedidas com base no regime da Unedic, também não se pode comparar a situação do ponto de vista do reconhecimento dos períodos de desemprego. Além disso, não se pode onerar o regime complementar com encargos não compensados através de uma contraprestação, sob pena de comprometer o equilíbrio financeiro do conjunto do sistema. O facto de o onerar com encargos imprevistos deve considerar-se uma violação do princípio da confiança legítima.

13. Na audiência, o Governo francês requereu ao Tribunal, para o caso de vir a ser declarado o incumprimento, a limitação no tempo dos efeitos do acórdão.

14. Antes de analisar a aplicação das disposições pertinentes do Regulamento n.º 1612/68, é conveniente verificar se o Regulamento n.º 1408/71 é aplicável. O artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 estabelece uma certa prevalência do Regulamento n.º 1408/71, uma vez que dispõe: «o presente regulamento não prejudica as disposições adoptadas nos termos do artigo 51.º do Tratado». A própria jurisprudência do Tribunal de Justiça [13] admite uma relativa prevalência do Regulamento n.º 1408/71.

15. A Comissão, deliberadamente, não se baseia no Regulamento n.º 1408/71 e invoca o princípio da não discriminação dos trabalhadores consagrado no Regulamento n.º 1612/68 e no Tratado. O Governo francês, por seu lado, sustenta expressamente que as convenções celebradas na sequência de negociações colectivas não estão abrangidas no âmbito material de aplicação do Regulamento n.º 1408/71.

11 — A situação alterou-se entretanto com o aditamento de um n.º 6 ao artigo 45.º do Regulamento n.º 1408/71, introduzido pelo Regulamento (CEE) n.º 2195/91 do Conselho, de 25 de Junho de 1991, que altera o Regulamento n.º 1408/71 e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 que estabelece as regras de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 (JO L 206, p. 2).

12 — Esta organização constitui a cúpula das Assedic, que têm a seu cargo o pagamento das prestações de desemprego.

13 — Acórdão de 27 de Março de 1985, Scrivner (122/84, Recueil, p. 1027, n.º 16).

16. O artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 define o âmbito de aplicação material do regulamento, da seguinte forma:

«O presente regulamento aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos de segurança social que respeitem a:

a) ...

b) ...

c) Prestações de velhice;

d) ...

e) ...

f) ...

g) Prestações de desemprego;

h) ...»

17. Segundo jurisprudência constante, «... uma prestação pode ser considerada como uma prestação de segurança social desde que a prestação em causa seja concedida, sem se proceder a qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, aos beneficiários *com base numa situação legalmente definida*, e se relacione com um dos *riscos enumerados expressamente* no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71» [14].

18. É claro que a atribuição dos pontos gratuitos de reforma complementar se baseia não na lei mas numa convenção colectiva. Deste ponto de vista, não está preenchido o critério previsto no artigo 4.° do Regulamento n.° 1408/71, fundado nas «legislações relativas aos ramos de segurança social» ou numa «situação legalmente definida» [15], segundo a formulação do Tribunal de Justiça.

14 — Acórdão de 10 de Março de 1993, Comissão/Luxemburgo (C-111/91, Colect., p. I-817, n.° 29, com remissões); sublinhado nosso.

15 — Por exemplo, no acórdão Comissão/Luxemburgo (já referido na nota 14).

19. Por outro lado, é duvidoso que o reconhecimento de períodos de desemprego se relacione com um dos «riscos enumerados expressamente». Com efeito, não se trata propriamente de uma prestação de desemprego na acepção do artigo 4.°, n.° 1, alínea g), do Regulamento n.° 1408/71. Esta prestação foi claramente definida pela jurisprudência como uma prestação destinada a substituir o salário perdido em razão do desemprego, a fim de prover ao sustento do trabalhador em situação de desemprego [16]. Estas condições não estão preenchidas.

20. Mas é igualmente duvidoso que se trate de uma prestação de velhice na acepção do artigo 4.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento n.° 1408/71, porque as disposições controvertidas não dão directamente origem a uma prestação de reforma. Trata-se simplesmente de tomar em consideração determinados períodos, o que tem posteriormente como efeito aumentar a prestação. O Regulamento n.° 1408/71 não continha, quando a convenção colectiva foi celebrada, qualquer disposição material relativa à tomada em consideração dos períodos de desemprego completo — independentemente do facto de aqui se tratar, de qualquer modo, de uma disposição prevista numa convenção colectiva. Só através do Regulamento n.° 2195/91 [17] é que foram aditadas ao artigo 45.° do Regulamento 1408/71 as disposições seguintes:

«Um período de desemprego completo durante o qual o trabalhador assalariado beneficia de prestações segundo o disposto no n.° 1, alínea a), subalínea ii), ou na primeira frase da alínea b), subalínea ii), do artigo 71.° é tido em conta pela instituição competente do Estado-Membro em cujo território o trabalhador reside, em conformidade com a legislação aplicada por esta instituição, como se ele tivesse estado sujeito a esta legislação no decurso do seu último emprego.

Se o período de desemprego completo no país de residência do interessado só puder ser tido em conta se tiverem sido cumpridos períodos de contribuição nesse mesmo país, a condição é considerada preenchida se os períodos de contribuição tiverem sido cumpridos num outro Estado-Membro.»

21. Em conclusão, a regra de reconhecimento dos períodos de desemprego, ora em causa, não está, portanto, abrangida pelo âmbito de aplicação material do Regulamento n.° 1408/71.

22. O Governo francês labora, todavia, num mal-entendido, ao afirmar que a solução adoptada na CGPS em matéria de regime de pré-reforma deriva directamente do artigo 71.° do Regulamento n.° 1408/71. Este, na realidade, prevê:

«1. O trabalhador assalariado em situação de desemprego, que, no decurso do último emprego residia no território de um Estado-

16 — Acórdãos de 27 de Novembro de 1997, Meints (C-57/96, Colect., p. I-6689, n.° 27), e de 8 de Julho de 1992, Knoch (C-102/91, Colect., p. I-4341, n.° 44).

17 — Regulamento referido na nota 11.

-Membro que não seja o Estado-Membro competente, beneficiará das prestações em conformidade com as disposições seguintes:

a)

i) ...

ii) O trabalhador fronteiriço, em situação de desemprego completo, beneficiará das prestações em conformidade com as disposições da legislação do Estado-Membro em cujo território reside, como se tivesse estado sujeito a essa legislação no decurso do último emprego; tais prestações serão concedidas pela instituição do lugar da residência e ficarão a seu cargo.»

23. A este respeito, é conveniente ter em consideração dois elementos. Por um lado, não se trata aqui — como já se referiu anteriormente — do âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, uma vez que está em causa uma regra de atribuição constante de uma convenção colectiva negociada e não de prestações de desemprego do regime legal. Por outro lado, como referiu o Governo francês, foi necessário negociar com as autoridades belgas, mesmo no que se refere às prestações de desemprego, para que os trabalhadores fronteiriços atingidos pelos despedimentos generalizados tivessem acesso ao regime de pré-reforma previsto no sistema belga. Por conseguinte, não estão só em causa — ou nem sequer estão em causa — prestações de desemprego do regime geral.

24. Coloca-se agora a questão de saber se a disposição controvertida em matéria de reconhecimento dos períodos de desemprego constitui uma discriminação proibida pelo direito comunitário na acepção dos artigos 48.°, n.° 2, do Tratado e 7.° do Regulamento n.° 1612/68. O artigo 48.°, n.° 2, do Tratado tem a seguinte redacção:

«A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.»

O artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68, na parte relevante, tem a seguinte redacção:

«1. O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode, no território de outros Estados-Membros, sofrer, em razão da sua nacionalidade, tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais no que respeita a todas as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.

2. Aquele trabalhador beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.

3. ...

4. São nulas todas e quaisquer cláusulas de convenção colectiva ou individual ou de qualquer outra regulamentação colectiva respeitantes ao acesso ao emprego, ao emprego, à remuneração e às outras condições de trabalho e despedimento, na medida em que prevejam ou autorizem condições discriminatórias relativamente aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros.»

25. No que se refere à aplicabilidade do Regulamento n.º 1612/68, é conveniente clarificar previamente várias questões. No que respeita às objecções à sua aplicação aos trabalhadores fronteiriços, remete-se para o acórdão Meints [18]. Neste processo, punha-se uma questão idêntica. O Tribunal de Justiça, invocando expressamente o quarto considerando do regulamento, que prevê que «este direito [à livre circulação] deve ser reconhecido indiferentemente aos trabalhadores "permanentes", sasonais, fronteiriços ou àqueles que exerçam a sua actividade aquando de uma prestação de serviços», e o seu artigo 7.º, que se refere, sem reservas, ao «... trabalhador nacional de um Estado-Membro...» [19], considerou que o facto de um trabalhador ser fronteiriço não constituía um obstáculo à aplicação do regulamento.

26. O Governo francês, por seu lado, afirmou que era de excluir o recurso ao Regulamento n.º 1612/68, porque os interessados abandonaram a vida profissional activa e já não têm, por conseguinte, o estatuto de trabalhadores assalariados.

27. Esta reflexão não parece pertinente, uma vez que os benefícios em causa estão manifestamente ligados à qualidade de trabalhador, parte numa relação de trabalho concreta. Além disso, o Tribunal de Justiça já admitiu expressamente «... que determinados direitos relacionados com a qualidade do trabalhador são garantidos aos trabalhadores migrantes, mesmo que já não se encontrem vinculados por um contrato de trabalho» [20].

28. O artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1612/68 dispõe expressamente que a igualdade de tratamento se aplica às condições de despedimento. Ora, a CGPS é precisamente uma convenção colectiva que contém as condições negociadas de um despedimento colectivo. Os trabalhadores encontram-se todos, quanto a este aspecto, numa situação semelhante. São trabalhadores assalariados do mesmo empregador, que adopta uma decisão de despedimento simultâneo, por razões económicas, de cerca de 21 000 trabalhadores.

18 — Acórdão já referido na nota 16.

19 — Acórdão Meints (já referido na nota 16, n.º 50).

20 — Acórdão de 21 de Junho de 1988, Lair (39/86, Colect., p. 3161, n.º 36).

29. Se se considerar que o sistema de atribuição de pontos «gratuitos», para efeitos do regime geral de reforma complementar previsto na CGPS, está compreendido nas condições de despedimento, na acepção do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68, deixa de apresentar interesse a questão de saber se aqueles constituem uma «vantagem social» na acepção do artigo 7.°, n.° 2, do mesmo regulamento. Só se houvesse dúvidas sobre a questão de saber se o benefício em causa se inclui nas condições de despedimento é que seria conveniente verificar se também preenche os critérios de «vantagem social» na acepção desta disposição. Estes «benefícios sociais» definem-se, segundo jurisprudência constante, como todas as vantagens que, ligadas ou não a um contrato de trabalho, são geralmente reconhecidas aos trabalhadores nacionais, em razão da sua qualidade objectiva de trabalhadores ou do simples facto da sua residência no território nacional, e cuja extensão aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros se afigura, por isso, como apta a facilitar a sua mobilidade na Comunidade [21].

30. Uma vez que a disposição controvertida — como, de resto, a totalidade da CGPS — está ligada a contratos de trabalho existentes, verifica-se um nexo indissociável com a qualidade objectiva de trabalhador dos interessados. Uma disposição que fundamenta ou reforça a segurança jurídica dos trabalhadores é uma disposição apta a facilitar a mobilidade dos trabalhadores.

21 — Acórdãos de 14 de Janeiro de 1982, Reina (65/81, Recueil, p. 33, n.° 12); de 27 de Março de 1985, Hoeckx (249/83, Recueil, p. 973, n.° 20); de 6 de Junho de 1985, Frascogna (157/84, Recueil, p. 1739, n.° 30); Lair (já referido na nota 20, n.° 21); de 27 de Maio de 1993, Schmid (C-310/91, Colect., p. I-3011, n.° 18); e Meints (já referido na nota 16, n.° 39).

31. Só se coloca o problema da «exportação» abusiva e indesejável das prestações sociais se, fora do âmbito de aplicação do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68, nos basearmos, contrariamente ao ponto de vista que venho sustentando, no seu artigo 7.°, n.° 2. Porém, mesmo considerando que a disposição controvertida em matéria de atribuição dos pontos confere um benefício social, não há motivo para recear uma «exportação de prestações sociais» injustificada, uma vez que o nexo existente, por definição, com a qualidade objectiva de trabalhador implica uma ligação suficientemente estreita com uma relação de trabalho concreta. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou expressamente no acórdão Meints [22] que: «Um Estado-Membro não pode fazer depender a concessão de uma vantagem social, na acepção do artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68, da condição de os respectivos beneficiários terem residência no território nacional desse Estado.»

32. No prosseguimento da nossa análise, partiremos, pois, do princípio de que a atribuição de pontos «gratuitos» para efeitos do regime geral de reforma complementar previsto na CGPS constitui uma condição de despedimento, na acepção do artigo 7.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68.

33. Por conseguinte, todas as desigualdades de tratamento ligadas à nacionalidade dos trabalhadores são proibidas. A desigualdade de tratamento em causa não está, é certo,

22 — Acórdão já referido na nota 16 (n.° 3 da parte decisória).

formalmente ligada à nacionalidade. Mas, segundo jurisprudência constante [23], são proibidas todas as discriminações que indirectamente conduzam ao mesmo resultado. O recurso ao lugar de residência como critério de distinção pode levar a uma discriminação indirecta em razão da nacionalidade se, de forma significativa, os nacionais de um Estado-Membro satisfizerem este critério com mais frequência que os do Estado que adoptou a disposição em causa.

34. Há que admitir que é mais provável que os trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica tenham a nacionalidade do Estado belga e não a francesa. O argumento avançado pelo Governo francês, de que o lugar de residência constitui um critério de distinção objectivamente justificado, uma vez que os trabalhadores fronteiriços residentes em França que estão empregados noutros Estados-Membros podem beneficiar da vantagem social em causa, não pode ser aceite porque é de presumir que os trabalhadores fronteiriços residentes em França são, na maior parte dos casos, nacionais franceses.

35. É verdade que o Governo francês afirma, a seguir, que o factor decisivo é não a residência mas o pagamento das prestações pelas Assedic. Esta afirmação só serve, porém, para dissimular o que é determinante. Com efeito, a CGPS não prevê que o direito às prestações de seguro de desemprego francês condiciona a concessão dos pontos «gratuitos». O artigo 27.°, n.° 2, ponto 2.1, apenas precisa que os pontos de reforma complementar gratuitos são concedidos aos interessados até atingirem a idade da reforma, em conformidade com as disposições em vigor nas caixas de pensões complementares [24]. Poderia pensar-se que os regulamentos em causa dizem respeito ao pagamento de prestações pelas Assedic, o que teria mais uma vez como pressuposto que a residência se situa em França. Não se pode admitir como requisito para a obtenção do benefício o recebimento anterior de subsídio de desemprego em França, dado que um tal requisito se apresenta como uma distinção em função do lugar de residência, que não é objectivamente justificada por outras razões. A jurisprudência do Tribunal de Justiça confirmou-o de forma expressa, mais recentemente, no acórdão Meints [25].

36. Mas nem sequer é necessário invocar, neste caso, esse requisito, uma vez que é a própria CGPS que efectua directamente a distinção em função da residência. A desigualdade de tratamento resulta da CGPS — e não, por exemplo, das disposições legislativas aplicáveis — designadamente, porque o anexo VI estabelece expressamente regras especiais para os trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica, que privam estes da vantagem respeitante à reforma complementar negociada para os trabalhadores residentes em França.

23 — Acórdãos de 12 de Fevereiro de 1974, Sotgiu (152/73, Colect., p. 91, n.° 11), e de 8 de Maio de 1990, Bichl (C-175/88, Colect., p. I-1779, n.° 13).

24 — O ponto 2.1, sob o título «Régimes généraux de retraite complémentaire», tem a seguinte redacção: «l'attribution aux intéressés de points gratuits de retraite complémentaire jusqu'à l'âge de départ en retraite normal s'opère conformément au règlement en viguer dans les caisses de retraite complémentaire dont ils relèvent.»

25 — Acórdão já referido na nota 16 (n.os 43 e segs).

37. Continuando a apresentação dos seus argumentos quanto ao fundo da questão, o Governo francês invoca a questão do financiamento do benefício em causa. Em primeiro lugar, parece bem assente que os pontos suplementares atribuídos ao seguro complementar relativamente aos períodos de desemprego ou de pré-reforma são atribuídos gratuitamente, isto é, *sem contrapartida*. A CGPS refere-se expressamente a «points gratuits» (pontos gratuitos).

38. O Governo francês invoca a interdependência dos regimes. O seguro de desemprego teria celebrado acordos com o regime geral de reforma complementar (ARRCO e AGIRC). Decorre das declarações do Governo francês na audiência que há descontos para o seguro de desemprego que são transferidos para os regimes de reforma complementar. Mas esta circunstância não pode justificar a desigualdade de tratamento. Mesmo sendo transferida uma determinada percentagem do subsídio, esta representa sempre só uma parte do rendimento dos trabalhadores de que trata a CGPS. Se o rendimento garantido estabelecido pela convenção [26] não for coberto pelas contribuições dos organismos públicos de segurança social, o Estado francês transfere sempre um complemento. Isso aplica-se tanto aos beneficiários residentes em França como aos residentes na Bélgica [27]. Por conseguinte, a obrigação de o Estado francês intervir para pagar aos interessados um subsídio e prestações de substituição do rendimento é inerente ao sistema. Mesmo que o organismo francês do seguro de desemprego tenha de proceder a transferências para os regimes gerais de reforma complementar, este critério, só por si, não basta para justificar a desigualdade de tratamento.

39. Resta averiguar qual será a técnica jurídica que permite garantir a igualdade de tratamento. A desigualdade de tratamento censurada baseia-se num acordo decorrente de uma negociação colectiva. O artigo 7.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1612/68 prevê expressamente a nulidade de quaisquer condições discriminatórias constantes de convenções laborais. A desigualdade de tratamento resulta, no caso em apreço, de uma omissão. Os regimes gerais de reforma complementar não são referidos na enumeração exaustiva das garantias sociais constantes do anexo VI da CGPS. A nulidade não serve, portanto, para remediar a situação.

40. Mas, segundo jurisprudência constante [28], em caso de desigualdade de tratamento incompatível com o direito comunitário, o acesso à vantagem pretendida deve ser concedido em igualdade de condições. Os trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica devem consequentemente beneficiar da vantagem em causa, aplicando-se-lhes analogicamente o artigo 27.°, n.° 2, ponto 1.2, da CGPS.

41. Finalmente, o Governo francês alega que a atribuição de pontos «gratuitos» aos trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica

26 — Artigo 23.° da CGPS e artigo 2.°, ponto 1.2, terceiro parágrafo, do anexo VI.

27 — Artigo 21.° da CGPS, em relação aos beneficiários residentes em França, e artigos 2.°, ponto 1.2, e 3.° da CGPS, relativamente aos residentes na Bélgica.

28 — V., por exemplo, o acórdão Reina (já referido na nota 21, n.° 18).

poria em perigo o equilíbrio financeiro do sistema. Invoca o princípio da confiança legítima que não permitiria o aumento inesperado dos encargos das caixas gerais de pensões complementares.

42. O agente do Governo francês indicou na audiência que, entre os 21 000 beneficiários da CGPS, há 665 belgas. Tendo em consideração que entre 1977 e 1987 foram negociadas na indústria siderúrgica sete convenções semelhantes, haverá, no total, 1 109 trabalhadores siderúrgicos belgas envolvidos. Referiu várias possibilidades para garantir o financiamento da reforma complementar a esses beneficiários. Poder-se-ia pagar o equivalente das contribuições, uma vez que não houve qualquer pagamento de contribuições. Também se poderia proceder a uma transferência de fundos para garantir o pagamento das reformas aos interessados. O custo desta operação, consoante se opte por uma ou outra solução e consoante se tomem em consideração só os beneficiários da CGPS ou também os antigos trabalhadores da siderurgia abrangidos por convenções semelhantes, seria de 75, 115, 124 ou 192 milhões de FF.

43. Este argumento baseia-se, é certo, na ponderação de eventuais consequências. Mas a tomada em consideração de consequências económicas possíveis também tem o seu lugar no âmbito da apreciação jurídica. É incontestável que, na hipótese de ser declarado o incumprimento pelo Estado francês, os regimes gerais de reforma complementar teriam eventualmente que fazer face a obrigações imprevistas de pagamento de prestações. Mas, neste contexto, é preciso não esquecer — como salientou, com razão, a Comissão — que a sujeição dos trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica ao regime belga de segurança social, obtida por via negocial, já representa uma considerável poupança para os regimes franceses.

44. Aliás, a transferência de recursos financeiros pelo Estado francês não contraria a lógica do sistema, uma vez que os regimes obrigatórios de reforma complementar não são exclusivamente financiados com contribuições. Tendo o Estado a obrigação de intervir no funcionamento destes regimes, deve garantir o financiamento de prestações não previstas, mas devidas por razões jurídicas.

45. É conveniente ter presente que, no direito da segurança social, o Estado competente é, regra geral, o Estado do emprego, tendo em conta a necessidade de previsibilidade das prestações devidas e o facto de uma eventual confiança legítima merecer protecção [29]. Isso é válido também em relação às prestações de velhice sob forma de pensões de reforma. O mesmo sucede *a priori* com os regimes obrigatórios de reforma complementar, mesmo não abrangidos pelo Regulamento n.° 1408/71. Os trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica têm efectivamente direito a uma reforma dos regimes gerais de reforma complementar, em função dos

29 — V., no âmbito do Regulamento n.° 1408/71, o artigo 1.°, alínea q), que remete para a «instituição competente» referida no artigo 1.°, alínea o).

respectivos períodos de emprego. O presente litígio tem por objecto só «os períodos de carência» suplementares que devem ser tomados em consideração.

46. Mesmo se for acordado com as autoridades competentes conceder uma prestação a uma determinada categoria de trabalhadores relativamente ao período situado entre o despedimento antecipado por razões económicas e a idade normal da reforma, isso não equivale a uma renúncia total à competência de origem. A Comissão evocou na audiência, a este respeito, a proposta de regulamento relativo à coordenação das prestações de pré-reforma, que se baseia, em princípio, na competência do Estado-Membro do último emprego [30]. Mesmo a «exportação» de eventuais prestações de reforma seria consentânea com o sistema baseado no artigo 51.° do Tratado, uma vez que se trata de prestações relativas a períodos a tomar em consideração a favor do beneficiário. Por conseguinte, não parece merecer tutela a eventual confiança legítima baseada na CGPS, de que determinados períodos não seriam tomados em consideração, de modo que as prestações de seguro de reforma complementar não aumentariam.

47. A proposta do Governo francês, no sentido de, se for declarado o incumprimento, limitar no tempo os efeitos do acórdão, é compreensível, tendo em consideração os encargos financeiros previsíveis, mas retiraria todo o conteúdo à eventual declaração de incumprimento. A celebração da CGPS é um facto terminado, passado. Por conseguinte, o círculo de beneficiários interessados está exaustivamente definido. Um acórdão que produzisse efeitos só para o futuro não teria utilidade para os beneficiários interessados, uma vez que se trata de ter em consideração períodos de desemprego ou de pré-reforma que, actualmente, se situam, regra geral, no passado. Os trabalhadores que, em 1979, tinham 55 anos ou mais de idade atingiram, entretanto, a idade legal de reforma em que, por definição, começam a ser pagas as pensões de reforma, incluindo as *reformas complementares.*

48. Apesar de as seis convenções semelhantes da altura, invocadas pelo Governo francês para demonstrar a extensão dos encargos financeiros, não constituírem objecto do presente processo, é-lhes aplicável o mesmo princípio. A limitação no tempo dos efeitos do acórdão constituiria a negação da igualdade de tratamento exigida.

Despesas

Por força do disposto no primeiro período do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a outra parte o houver requerido. Uma vez que, segundo a solução que proponho, a demandada seria vencida, esta devia ser condenada nas despesas.

30 — Proposta de regulamento (CE) do Conselho, que altera, a favor dos titulares de prestações de pré-reforma, o Regulamento n.° 1408/71 e o Regulamento n.° 574/72 (JO 1996, C 62, p. 14), artigo 71.°-B, n.° 2, alínea a).

D — Conclusão

Como conclusão da análise exposta, sugiro que o Tribunal de Justiça decida o seguinte:

«1) Ao não conceder pontos de reforma complementar aos trabalhadores fronteiriços residentes na Bélgica, na situação de cessação antecipada de actividade, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.°, n.° 2, do Tratado CE e 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade.

2) A República Francesa é condenada nas despesas.»