CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ apresentadas em 19 de Setembro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A — Matéria de facto

1. No presente processo, a Comissão acusa a República Francesa de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas do artigo 13.°, n.° 1, e do artigo 33.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 [1] do Conselho, ao deduzir uma contribuição de seguro doença sobre as pensões complementares de reforma e os subsídios de pré-reforma recebidos por pessoas que residem num Estado-membro diferente da França e cuja cobertura de riscos de doença e de maternidade não está a cargo de um regime francês (deve precisar-se a este respeito que, segundo a definição do objecto do litígio e o conteúdo geral do recurso, se trata exclusivamente de pessoas que são abrangidas pelo seguro doença de outro Estado-membro e que, por isso, não estão a cargo do regime francês).

2. Embora a Comissão considere que a sua acusação está fundamentada, admite todavia que as prestações correspondentes — uma vez que se baseiam em *disposições de natureza convencional* — não estão abrangidas, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 4.° e 3.°, n.° 1, alínea j), pelo âmbito de aplicação material do Regulamento n.° 1408/71.

3. O que interessa, na sua opinião, é que, por um lado, os interessados estejam abrangidos pelo regulamento atrás referido e que se trate de pagamentos às caixas de seguro doença, as quais não se excluem, naturalmente, do campo de aplicação do Regulamento n.° 1408/71. Por outro lado, a Comissão pensa poder deduzir — e isso parece-lhe determinante — do Regulamento n.° 1408/71 (com a jurisprudência correspondente) um princípio segundo o qual os trabalhadores migrantes apenas estão submetidos a *uma única* legislação, visto que o artigo 13.°, n.° 1, prevê que as pessoas às quais se aplica o regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um único Estado-membro, enquanto que o artigo 33.° concretizou essa norma no que respeita às retenções efectuadas sobre pensões ou rendas para a cobertura de prestações de doença e de maternidade. Por isso, há que presumir — e a Comissão invoca nesta fase o princípio dito do *paralelismo* — que um Estado-membro não pode deduzir qualquer contribuição de seguro doença nos casos em que, nos termos do direito comunitário, o seguro doença esteja abrangido pela legislação de outro Estado-membro (um ponto de vista que é, aliás, partilhado pela maioria dos membros da Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants).

4. Quando reflectimos sobre a questão de saber — após ter ouvido os argumentos desenvolvidos no decurso do processo — se a acusação formulada pela Comissão é efectivamente procedente ou se é possível, do ponto de vista jurídico, financiar o seguro doença através de deduções sobre as prestações que não estão incluídas no âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, torna-se necessário ter em consideração, detalhadamente, o seguinte.

* Língua original: alemão.

1 — Regulamento de 14 de Junho de 1971 (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98).

B — Parecer

5.*1.* Antes de mais, deve examinar-se a tese da demandada relativa aos beneficiários de prestações de pré-reforma, segundo a qual a legislação francesa prevê sempre o direito à prestação em caso de doença e de maternidade, não sendo relevante que o beneficiário resida em França ou noutro Estado-membro. A demandada considera que, nesse caso, o princípio do paralelismo invocado pela Comissão — admitindo que existe em direito comunitário — não é violado de forma nenhuma ao impor a estes beneficiários a obrigação de pagar contribuições também para o seguro doença em França.

6. A este propósito, foi referido em particular na réplica que, nos casos em que *apenas* são pagos subsídios de pré-reforma — no respeito da condição imposta nesse caso de ausência de qualquer actividade remunerada —, a jurisprudência pertinente (ver o acórdão proferido no processo 302/84 [2]) prevê a aplicabilidade do direito francês enquanto direito do Estado do último emprego, de forma que as prestações em caso de doença constituem, em conformidade com o artigo 19.° do Regulamento n.° 1408/71, encargo do Estado francês. Aí se encontra ainda explicado que o resultado é o mesmo relativamente às pessoas que recebem *também uma pensão de reforma,* porque os subsídios de pré-reforma só podem ser cumulados com certas rendas e pensões de reforma (a saber, as que se referem a uma actividade *anterior* à actividade em virtude da qual são pagos os subsídios de pré-reforma). Por isso, num caso como esse, é ainda o direito francês que é aplicável em virtude do lugar do último emprego, e as prestações em caso de doença devem pois — mesmo que as de reforma sejam pagas noutro Estado-membro — constituir encargo dos organismos franceses, em conformidade com o artigo 19.°, já referido, do Regulamento n.° 1408/71. Com efeito, sendo o aspecto determinante em última análise o facto de os beneficiários de subsídios de pré-reforma serem *trabalhadores assalariados,* há que aplicar o artigo 34.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71, segundo o qual os artigos 27.° a 33.° não são aplicáveis aos titulares de uma pensão que tenham direito a prestações nos termos da legislação de um Estado-membro em virtude do exercício de uma actividade profissional.

7. Todavia, permitimo-nos declarar, desde já, que parece difícil defender deste modo o ponto de vista de que pelo menos os beneficiários de subsídios de pré-reforma são, no seu conjunto, incorrectamente incluídos na acusação formulada pela Comissão e nos pedidos formulados na sua petição inicial.

8. Naturalmente, a tese da demandada não parece de maneira nenhuma contestável no caso de pessoas que *apenas* recebam subsídios de pré-reforma. Com efeito, relativamente a estas últimas, é sem dúvida nenhuma o artigo 19.° do Regulamento n.° 1408/71 que é determinante, tal como resulta, aliás, do parecer fundamentado da Comissão que foi anexado à contestação e que não se refere ao presente processo. Contudo, é difícil admitir a argumentação da demandada quando se trata de situações — igualmente imagináveis — em que o beneficiário dos subsídios de pré-reforma pode invocar *simultaneamente* um direito a uma pensão em razão de uma actividade anterior exercida noutro Estado-membro. De facto, é sem razão que a demandada conclui pela aplicação do artigo 19.° através do artigo 34.°, n.° 2 — cujo teor indicámos anteriormente —, porque não se trata nesse caso de verdadeiros titulares de uma pensão ou de

2 — Acórdão de 12 de Junho de 1986, Ten Holder/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (302/84, Colect., p. 1821).

uma renda «que tenham direito às prestações em consequência do *exercício de uma actividade profissional*», mas de pensionistas que têm direito a subsídios de *pré-reforma*. O ponto de vista da Comissão segundo o qual conviria em tal hipótese aplicar, por exemplo, o artigo 28.° do Regulamento n.° 1408/71 — o que, no que respeita ao seguro doença, implicaria de facto a aplicabilidade de uma ordem jurídica diferente da legislação francesa —, parece-nos, neste caso, mais convincente.

9. Não podemos, por isso, encarar a hipótese de julgar a acção improcedente no que respeita às contribuições para o seguro doença em França deduzidas aos beneficiários de subsídios de pré-reforma, em virtude de a condição indicada na descrição do objecto do litígio (cobertura do risco de doença por organismos diferentes dos franceses) não estar preenchida.

10. 2. Em seguida, deve examinar-se, antes de mais, se a existência do princípio invocado pela Comissão e descrito no início da nossa exposição pode efectivamente ser provado ou se a demandada tem razão em contestá-lo e em afirmar que, pelo contrário, o Regulamento n.° 1408/71 comporta numerosas derrogações à regra da unicidade de legislação e admite frequentemente a aplicação concorrente de várias legislações diferentes (como demonstram, por exemplo, o seu artigo 14.°-C e o anexo VII, para o qual este último remete).

11. É necessário precisar desde já que a Comissão — o que a demandada parece esquecer — não se refere apenas ao artigo 13.° do Regulamento n.° 1408/71 e ao seu artigo 33.° (cujos termos não são manifestamente directamente aplicáveis às circunstâncias que interessam à Comissão no caso dos autos). Importante é, para ela, nomeadamente, o que se pode extrair da jurisprudência relativa aos problemas que se colocam neste caso concreto. Ora, é forçoso reconhecer a este respeito — e fazemos questão em sublinhar desde já — que existe uma série de acórdãos (em particular do período anterior à entrada em vigor do Regulamento n.° 1408/71) que parecem confirmar a correcção do ponto de vista da demandante.

12. Assim, é necessário debruçarmo-nos sobre o acórdão proferido no processo 92/63 [3], no qual se tratava nomeadamente da interpretação do artigo 12.° do Regulamento n.° 3, portanto, da disposição equivalente ao artigo 13.° do Regulamento n.° 1408/71 — já que determinava o direito aplicável aos assalariados — com a diferença, todavia, que ela não estabelecia com a mesma precisão desta última que as pessoas sujeitas ao regulamento apenas estavam sujeitas às disposições jurídicas de *um único* Estado-membro. Para determinar o verdadeiro alcance do artigo 12.°, era, por isso, conveniente analisar se a aplicação simultânea de várias legislações a um só trabalhador assalariado era contrária às disposições dos artigos 48.° a 51.° do Tratado. Na sequência desse exame, à luz das disposições atrás citadas do Tratado, o Tribunal concluiu efectivamente — insistindo todavia no princípio segundo o qual convinha proteger os trabalhadores migrantes contra qualquer discriminação em matéria de segurança social — que o artigo 12.° do Regulamento n.° 3 excluía a aplicação da legislação de outro Estado-membro que não o Estado de emprego. Segundo o seu conteúdo geral, é verdade que essa dedução apenas pode manifestamente ser considerada a demonstra-

3 — Acórdão de 9 de Junho de 1964, Nonnenmacher, Moebs/ /Sociale Verzekeringsbank (92/63, Recueil, p. 557).

ção de um *princípio geral.* Na medida em que o mesmo acórdão sublinhou ainda que não era admissível obrigar os interessados a pagar contribuições ao organismo de segurança social que não lhes trazia qualquer vantagem suplementar pelo mesmo risco e relativamente ao mesmo período, isso constitui também (tendo em conta a ausência de disposição expressa correspondente no Regulamento n.° 3) a dedução de um princípio no qual o regulamento estava implicitamente fundamentado.

13. A situação é semelhante no que diz respeito ao acórdão proferido no processo 19/67 [4], que se refere também ao artigo 12.° do Regulamento n.° 3. Certamente, vale a pena notar, no sentido da tese da Comissão, o facto de esse acórdão ter sublinhado que convinha, no interesse quer dos trabalhadores e das entidades patronais quer das caixas, evitar qualquer acumulação ou mistura inútil de encargos e responsabilidades que resultariam da aplicação, simultânea ou alternativa, das legislações de vários Estados-membros. A esse respeito, deve chegar-se à conclusão que o artigo 12.° pretende impedir qualquer aplicação concorrente de disposições nacionais susceptíveis de acrescer os encargos sociais incidentes sobre o trabalhador assalariado ou sobre a entidade patronal, sem trazer alguma vantagem correspondente.

14. Mas alguns acórdãos posteriores proferidos nos processos 73/72 [5], 276/81 [6], 302/84 [7] e 60/85 [8] merecem também ser mencionados. Com efeito, o primeiro destes acórdãos refere-se, a propósito do artigo 12.° do Regulamento n.° 3, a um «princípio» e a uma «regra geral». Por outro lado, nos outros três acórdãos, o Tribunal de Justiça não sublinha apenas que as disposições do título II dos regulamentos n.os 3 e 1408/71 tendem a garantir que os interessados sejam submetidos ao regime de segurança social de um único Estado-membro; afirma também que este «princípio, aplicado pelo Tribunal na vigência do Regulamento n.° 3», se encontra expresso no artigo 13.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71.

15. Finalmente, convém fazer referência ao acórdão proferido no processo C-140/88 [9], no qual foi necessário analisar em particular o artigo 33.° do Regulamento n.° 1408/71 (nos termos do qual «a instituição de um Estado-membro, devedora de uma pensão ou renda, que aplique uma legislação que preveja a dedução de contribuições a cargo do titular de uma pensão ou de uma renda destinada ao financiamento das prestações de doença e de maternidade, fica autorizada a efectuar essa dedução, calculada em conformidade com a legislação em causa, na pensão ou renda por ela devida, desde que as prestações concedidas... estejam a cargo de uma instituição do referido Estado-membro»). Esse acórdão merece ser referido porque sublinha — referindo-se aos objectivos prosseguidos pelo Regulamento n.° 1408/71 — que as regras enunciadas pelo artigo 33.° constituem a aplicação de um princípio *mais geral.*

16. A luz dessa jurisprudência, a referência feita pela demandada ao anexo VII do Regulamento n.° 1408/71, com a excepção que prevê ao princípio da unicidade da legislação aplicável, não pode ter qualquer êxito. Quanto a essa referência, deve dizer-se, por um lado, que, no fundo, é da essên-

4 — Acórdão de 5 de Dezembro de 1967, Sociale Verzekeringsbank/Van der Vecht (19/67, Recueil, p. 445).

5 — Acórdão de 1 de Março de 1973, Bentzinger/Steinbruchs-Berufsgenossenschaft (73/72, Recueil, p. 283).

6 — Acórdão de 23 de Setembro de 1982, Sociale Verzekeringsbank/Kuijpers (276/81, Recueil, p. 3027).

7 — Acórdão no processo 302/84, loc. cit.

8 — Acórdão de 10 de Julho de 1986, Luijten/Raad van Arbeid (60/85, Colect., p. 2365).

9 — Acórdão de 21 de Fevereiro de 1991, Noij/Staatssecretaris van Financiën (C-140/88, Colect., p. I-387).

cia dos princípios admitir certas derrogações (que deverão todavia — como a Comissão observou justamente — ser estritamente interpretadas). Por outro lado, deve acrescentar-se que o anexo em questão apenas se refere a um caso muito particular de acumulação de actividade assalariada e actividade não assalariada e que, além disso, não tem nada a ver com o problema do seguro doença.

17. Se seguirmos este raciocínio, ou seja, se admitirmos a pertinência da tese da Comissão relativa à aplicabilidade do princípio da unicidade de legislação ou do princípio do paralelismo entre contribuições e prestações, será forçoso concluir que essa situação não pode em princípio conciliar-se com uma regulamentação que, tal como as disposições da legislação francesa em litígio, tem como consequência impor o pagamento de contribuições para o seguro doença em França a titulares de subsídios de pré-reforma e de rendas ou pensões complementares que, nos termos do direito comunitário, estão abrangidas pelo seguro doença de outro Estado-membro.

18. *3.* Esta conclusão não pode, aliás, ser abalada por alguns outros argumentos da demandada, aos quais passamos a referir-nos.

19. a) É, nomeadamente, o caso da sua alegação segundo a qual as deduções em litígio constituem *contribuições de solidariedade* que não originam qualquer direito.

20. A Comissão pôde responder a isso, por um lado, que a regulamentação francesa não previa qualquer diferença entre as contribuições deduzidas das rendas e pensões legais e as deduzidas dos subsídios de pré-reforma e de pensões complementares. Todas estas deduções estão sujeitas às mesmas disposições e servem, sem qualquer distinção, para financiar a caixa geral de seguro doença. A Comissão pôde, por outro lado, recordar que o Regulamento n.° 1408/71 não contém qualquer definição especial do termo «contribuições» e que nenhuma das suas disposições implica que algumas contribuições devam ser objecto de uma análise separada, dada a sua natureza de contribuição de solidariedade.

21. b) Na medida em que a demandada se refere ainda ao princípio da *segurança jurídica*, elaborado pela jurisprudência, que é de particular importância no que respeita às consequências financeiras de disposições do direito comunitário (ver o acórdão proferido no processo C-30/89 [10]) e desempenha, portanto, também um papel importante no direito da segurança social, a demandada deve admitir que lhe seja oposto que o princípio invocado pela Comissão foi — como já demonstrámos — anteriormente elaborado pela jurisprudência como decorrendo das regras do Tratado relativas à eliminação dos obstáculos à livre circulação de pessoas. O seu alcance não é, desde há muito tempo, objecto de qualquer dúvida, mesmo que o artigo 33.° do Regulamento n.° 1408/71 se limite — em conformidade com o seu âmbito de aplicação material — a mencionar os organismos de seguro na velhice que são abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento bem como o seu direito a efectuar retenções de contribuições para efeitos de seguro doença.

10 — Acórdão de 13 de Março de 1990, Comissão/França (C-30/89, Colect., p. I-691).

22. c) Na medida em que a demandada sublinhou, além disso, que o Regulamento n.° 1408/71 foi adoptado com base no artigo 51.° do Tratado CEE (que apenas menciona a totalização de todos os períodos tomados em consideração pelas diferentes legislações nacionais bem como o pagamento das prestações às pessoas que residem em territórios doutros Estados-membros) e que, por isso, não diz respeito às questões de *financiamento* da segurança social, podemos responder-lhe que o artigo 51.° do Tratado CEE se limita a enumerar, nas alíneas a) e b) (como demonstra o termo «designadamente» do primeiro parágrafo), as medidas mais importantes e que não contém, por isso, qualquer lista exaustiva dos diplomas que entram em linha de conta. Acrescentamos que o carácter insustentável do ponto de vista da demandada resulta logo do artigo 33.° do Regulamento n.° 1408/71 (no qual são reguladas as questões relativas à cobrança das contribuições) bem como do princípio — já citado — do paralelismo, que foi invocado desde muito cedo na jurisprudência.

23. d) Esta apreciação negativa é também válida para o argumento baseado no artigo 33.° do Regulamento n.° 1408/71, de acordo com o qual esta disposição tem como elemento característico a sua base de incidência e que, por isso, é necessário excluir as deduções efectuadas sobre subsídios de pré-reforma e sobre pensões complementares de reforma, porque essas prestações não podem, de acordo com a jurisprudência, ser equiparadas a pensões ou reformas (ver o acórdão proferido no processo 171/82 [11] a propósito do sistema francês da «garantia de rendimentos em caso de perda do emprego», bem como o acórdão C-262/88 [12] relativo a uma pensão complementar que tinha sido considerada como «remuneração» na acepção do artigo 119.° do Tratado CEE).

11 — Acórdão de 5 de Julho de 1983, Valentini/Assedic (171/82, Recueil, p. 2157).

12 — Acórdão de 17 de Maio de 1990, Barber (C-262/88, Colect., p. I-1889).

24. Mesmo que tenha de se reconhecer que, tendo em conta o seu âmbito de aplicação limitado, o artigo 33.°, já referido, não se aplica certamente de forma directa no caso dos autos, resta contudo que a apreciação da Comissão está em conformidade com o princípio — de interpretação ampla — do paralelismo, que foi elaborado pela jurisprudência e do qual resulta que a base de incidência não é o elemento determinante, mas que o destino dado à imposição tem também a sua importância em direito comunitário.

25. e) Finalmente, é sem razão que se contesta o ponto de vista da Comissão com o pretexto de que poderia acarretar *discriminações* em dois planos: a primeira dessas discriminações seria constituída pelo facto de os assalariados que beneficiam de subsídios de pré-reforma e que residem fora da França serem favorecidos relativamente aos assalariados domiciliados em França se fossem dispensados do pagamento da contribuição; por outro lado, haveria discriminação na medida em que a apreciação feita pela Comissão não inclui os sistemas de segurança social financiados por receitas fiscais, de forma que os Estados-membros que aplicam esses sistemas poderiam, em qualquer caso, deduzir contribuições nas pensões de reforma e pensões complementares de reforma bem como nos subsídios de pré-reforma.

26. No que respeita à primeira hipótese, podemos verificar designadamente uma certa contradição nos raciocínios da demandada, que afirmou, no decurso da fase escrita do processo, que os beneficiários de subsídios de pré-reforma que residem em França pagam contribuições sobre estas prestações mesmo que não estejam inscritos no seguro doença, enquanto que o seu representante, no decurso da fase oral do processo, respondeu claramente pela negativa à questão de saber se existiam beneficiários de subsídios de pré-reforma residentes em França sem estarem inscritos no seguro doença.

Mas o que interessa, antes de mais, é que a Comissão pôde observar a este respeito que existe um certo grau de desigualdade de tratamento também no que diz respeito às contribuições que incidem sobre as pensões incluídas no âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71 (porque a matéria colectável aplicável no caso de trabalhadores migrantes pode, em certas circunstâncias, ser inferior à aplicável aos trabalhadores que apenas estiveram empregados num Estado-membro), e pôde — com razão — sublinhar a este propósito que o direito comunitário não visava de forma alguma excluir essas discriminações («a contrario»). De facto, os considerandos do Regulamento n.° 1408/71 põem bem em relevo que este diploma tem por objecto não uma igualdade geral de tratamento de todos os trabalhadores assalariados, mas, antes de mais, a protecção dos trabalhadores aos quais se aplicam as legislações de vários Estados-membros. Isso resulta muito claramente do quinto considerando, nos termos do qual «as normas de coordenação das legislações nacionais sobre segurança social se inscrevem no âmbito da *livre circulação* de trabalhadores nacionais dos Estados-membros e devem, por isso, contribuir para a melhoria do *seu* nível de vida e das *suas* condições de emprego...».

27. No que diz respeito à segunda hipótese, basta lembrar que os outros sistemas mencionados pela demandada aplicam um modo de financiamento de natureza radicalmente diferente. É por isso que as eventuais diferenças que possam daí resultar não podem ser qualificadas de discriminações em termos jurídicos. Podemos contudo acrescentar que não é de modo algum seguro (mas isto é uma questão que não deve ser examinada aqui) que o princípio do paralelismo não se aplique eventualmente também a esses sistemas.

C — Conclusões

28. *4.* Pelo exposto, e para fazer a síntese da argumentação desenvolvida, temos de concluir que a acção da Comissão se mostra procedente e que o Tribunal de Justiça deve, por isso, concluir que, ao deduzir uma contribuição de seguro doença das pensões complementares de reforma e dos subsídios de pré-reforma recebidos pelas pessoas que residem num Estado-membro diferente da França e cuja cobertura dos riscos de doença e de maternidade não constitui encargo do regime francês, a República francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho. Nestas condições, a demandada deve também ser condenada nas despesas.