

62017CJ0002

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção)

28 de junho de 2018 (*1)

«Reenvio prejudicial — Acordo sobre a livre circulação de pessoas celebrado entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro — Segurança social dos trabalhadores migrantes — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Anexo XI, rubrica “Espanha”, n.º 2 — Pensão de velhice — Modo de cálculo — Montante teórico — Base de contribuição relevante — Convenção especial — Escolha da base de contribuição — Legislação nacional que obriga o trabalhador a pagar contribuições segundo a base mínima de contribuição»

No processo C-2/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Tribunal Superior de Justiça da Galiza, Espanha), por decisão de 13 de dezembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 2 de janeiro de 2017, no processo

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

contra

Jesús Crespo Rey,

sendo interveniente:

Tesorería General de la Seguridad Social,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção),

composto por: E. Levits, presidente de secção, M. Berger e F. Biltgen (relator), juízes,

advogado-geral: E. Tanchev,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 14 de dezembro de 2017,

vistas as observações apresentadas:

—

em representação do Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), por A. R. Trillo García e A. Alvarez Moreno, letrados,

—

em representação do Governo espanhol, por V. Ester Casas, na qualidade de agente,

—

em representação da Comissão Europeia, por S. Pardo Quintillán, D. Martín e J. Tomkin, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1

O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004, L 166, p. 1; retificação no JO 2004, L 200, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 988/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009 (JO 2009, L 284, p. 423) (a seguir «Regulamento n.º 883/2004»).

2

Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) [Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), Espanha] e a Tesorería General de la Seguridad Social (Tesouraria Geral da Segurança Social, Espanha) a J. Crespo Rey, a propósito do cálculo da pensão de velhice deste último.

Quadro jurídico

Acordo sobre a livre circulação de pessoas

3

Nos termos do seu artigo 1.º, alíneas a) e d), o Acordo sobre a livre circulação de pessoas celebrado entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, assinado no Luxemburgo em 21 de junho de 1999 (JO 2002, L 114, p. 6, a seguir «Acordo sobre a livre circulação de pessoas»), tem por objetivo conceder aos nacionais dos Estados-Membros da União Europeia e da Suíça um direito de entrada, de residência, de acesso a uma atividade económica assalariada e de estabelecimento enquanto independente, bem como o direito de residir no território das Partes Contratantes e de conceder as mesmas condições de vida, de emprego e de trabalho que as concedidas aos nacionais.

4

O artigo 2.º do referido acordo dispõe que os nacionais de uma Parte Contratante que permaneçam legalmente no território de uma outra Parte Contratante não serão discriminados devido à sua nacionalidade, em conformidade com a aplicação das disposições dos anexos I, II e III do referido acordo.

5

Nos termos do artigo 8.º do mesmo acordo:

«As Partes Contratantes regulamentarão, nos termos do anexo II, a coordenação dos sistemas de segurança social, com o objetivo de assegurar nomeadamente:

a)

A igualdade de tratamento;

b)

A determinação da legislação aplicável;

c)

A totalização, no que se refere ao início e à manutenção do direito às prestações, bem como para o cálculo destas últimas, de todos os períodos considerados pelas diferentes legislações nacionais;

d)

O pagamento das prestações às pessoas que residem no território das Partes Contratantes;

e)

A assistência mútua e a cooperação administrativa entre as autoridades e as instituições.»

6

O artigo 9.o, n.os 1 e 2, do anexo I do Acordo sobre a livre circulação de pessoas, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», dispõe:

«1. Um trabalhador assalariado nacional de uma Parte Contratante não pode, no território da outra Parte Contratante, sofrer, em razão da sua nacionalidade, tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais assalariados no que respeita às condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.

2. O trabalhador assalariado e os seus familiares referidos no artigo 3.o do presente anexo beneficiam das mesmas vantagens fiscais e sociais que os trabalhadores assalariados nacionais e os seus familiares.»

7

O anexo II do Acordo sobre a livre circulação de pessoas, intitulado «Coordenação dos regimes de segurança social», foi alterada pelo anexo da Decisão n.o 1/2012 do Comité Misto criado pelo referido acordo, de 31 de março de 2012 (JO 2012, L 103, p. 51).

8

Nos termos do artigo 1.o do anexo II do Acordo sobre a livre circulação de pessoas, conforme alterado pelo anexo da Decisão n.o 1/2012:

«1. As Partes Contratantes acordam aplicar entre elas, no domínio da coordenação dos regimes de segurança social, os atos jurídicos da União Europeia citados na secção A do presente anexo e nele alterados, ou normas equivalentes a tais atos.

2. [O termo] “Estado(s)?Membro(s)” constante dos atos jurídicos referidos na secção A do presente anexo [aplica?se à] Suíça, para além dos Estados abrangidos pelos atos jurídicos

pertinentes da União Europeia.»

9

O anexo II, secção A, do Acordo sobre a livre circulação de pessoas, na sua versão alterada, enumera os «atos jurídicos a que se faz referência», entre os quais figura o Regulamento n.º 833/2004.

Regulamento n.º 833/2004

10

O artigo 52.º, n.º 1, do Regulamento n.º 833/2004, sob a epígrafe «Liquidação das prestações», que faz parte do seu título III, respeitante às disposições especiais relativas às diferentes categorias de prestações, e, mais especificamente, do capítulo 5, consagrado às «Pensões por velhice e sobrevivência», dispõe:

«A instituição competente calcula o montante da prestação devida:

a)

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

b)

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

i)

o montante teórico da prestação é igual à prestação que o interessado poderia pretender se todos os períodos de seguro e/ou de residência cumpridos ao abrigo das legislações dos outros Estados-Membros tivessem sido cumpridos ao abrigo da legislação por ela aplicada à data da liquidação da prestação; [s]e, nos termos dessa legislação, o montante da prestação não depende da duração dos períodos cumpridos, considerar-se-á este montante como o montante teórico.

ii)

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

11

O artigo 56.º do referido regulamento, que faz parte do mesmo capítulo 5, sob a epígrafe «Disposições complementares para o cálculo das prestações», estabelece, no seu n.º 1:

«Para o cálculo do montante teórico e do montante proporcional previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 52.º, aplicam-se as seguintes regras:

[...]

c)

Se a legislação de um Estado-Membro determinar que o cálculo das prestações tem por base rendimentos, contribuições, bases de contribuições, aumentos, remunerações, outros montantes ou uma combinação de mais do que um deles (médios, proporcionais, fixos, ou creditados), a instituição competente:

i)

determina a base de cálculo das prestações exclusivamente em função dos períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação por ela aplicada,

ii)

utiliza, para efeitos de determinação do montante a calcular em função dos períodos de seguro e/ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação dos outros Estados-Membros, os mesmos elementos determinados ou registados em relação aos períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação por ela aplicada,

em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Anexo XI para o Estado-Membro em causa.

[...]»

12

O Anexo XI do referido regulamento, intitulado «Disposições especiais de aplicação das legislações dos Estados-Membros», destina-se a tomar em consideração as particularidades dos vários sistemas de segurança social dos Estados-Membros a fim de facilitar a aplicação das regras de coordenação dos sistemas de segurança social. Resulta do considerando 3 do Regulamento n.º 988/2009 que vários Estados-Membros solicitaram a inclusão nesse anexo de inscrições referentes à aplicação da respetiva legislação de segurança social e prestaram à Comissão explicações de carácter jurídico e prático sobre os respetivos sistemas e legislação.

13

O Anexo XI, rubrica «Espanha», n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004 dispõe:

«a)

Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 56.º do presente regulamento, o cálculo da prestação teórica espanhola efetua-se com base nas contribuições efetivas da pessoa durante os anos que precederam imediatamente o pagamento da última contribuição à segurança social espanhola. Nos casos em que, para o cálculo do montante de base da pensão, sejam tidos em conta os períodos de seguro e/ou residência cumpridos ao abrigo da legislação de outros Estados-Membros, deve ser utilizada a base de contribuição em Espanha que esteja mais próxima no tempo dos períodos de referência relativamente aos períodos acima mencionados, considerando-se o desenvolvimento do índice de preços no consumidor;

b)

Ao montante da pensão obtido será acrescentado o montante dos aumentos e revalorizações

calculado em relação a cada ano posterior relativamente às pensões da mesma natureza.»

Direito espanhol

Lei Geral da Segurança Social

14

O artigo 162.o da Ley General de la Seguridad Social (Lei Geral da Segurança Social), na versão consolidada aprovada pelo Real Decreto Legislativo 1/1994 (Real Decreto Legislativo 1/1994), de 20 de junho de 1994 (BOE n.o 154, de 29 de junho de 1994, p. 20568), aplicável *ratione temporis* ao processo principal, estabelece o modo de cálculo do montante de base da pensão de velhice no regime contributivo.

15

A quinta disposição transitória da Lei Geral da Segurança Social, sob a epígrafe «Disposições transitórias sobre o montante de base da pensão de velhice», indica, no n.o 1, primeiro período, que «[a] partir de 1 de janeiro de 2013, o montante de base da pensão de velhice será o resultado da divisão por 224 das bases de contribuição durante os 192 meses imediatamente anteriores ao mês que precede o do facto constitutivo».

Decreto Ministerial de 2003

16

A Orden TAS/2865/2003 (Decreto Ministerial TAS/2865/2003), de 13 de outubro de 2003 (BOE n.o 250, de 18 de outubro de 2003, a seguir «Decreto Ministerial de 2003») estabelece os requisitos de inscrição no regime de segurança social espanhol através da subscrição de uma convenção especial.

17

O artigo 2.o do Decreto Ministerial de 2003 define as pessoas que podem, em regra, subscrever a convenção especial. Trata-se, fundamentalmente, de trabalhadores não abrangidos pela segurança social.

18

O artigo 6.o do referido decreto ministerial fixa a base de contribuição aplicável aos subscritores da referida convenção, os quais podem escolher, no momento da subscrição do acordo, entre as seguintes bases mensais de contribuição:

—

a base máxima para riscos comuns do grupo de contribuição correspondente à categoria profissional do interessado, ou no regime a que este pertença, mediante certas condições;

—

a base de contribuição resultante da divisão por 12 da soma das bases para riscos comuns utilizadas para o pagamento das contribuições durante um determinado período;

—

a base mínima em vigor, na data em que a convenção especial produz efeitos, no regime especial da segurança social para os trabalhadores por conta própria ou independentes;

—

uma base de contribuição que esteja compreendida entre as bases determinadas em conformidade com as três possibilidades anteriores.

19

O capítulo II do Decreto Ministerial de 2003, intitulado «Modalidades de convenção especial», inclui uma secção 3 que reúne as disposições relativas às convenções especiais aplicáveis aos nacionais espanhóis e aos seus filhos que trabalhem no estrangeiro, bem como aos beneficiários de um sistema de segurança social estrangeiro residentes em Espanha.

20

O artigo 15.o do Decreto Ministerial de 2003, que figura na referida secção 3, regula a «convenção especial dos emigrantes espanhóis e dos seus filhos que trabalhem no estrangeiro» (a seguir «convenção especial»). Este artigo prevê, no n.o 1, que podem subscrever a referida convenção «os emigrantes espanhóis e os seus filhos de nacionalidade espanhola, tenham ou não estado inscritos na segurança social espanhola, independentemente do país onde trabalhem e de o referido país ter ou não subscrito com o Reino de Espanha um acordo ou uma convenção em matéria de segurança social» e «os emigrantes espanhóis e os seus filhos de nacionalidade espanhola, independentemente do país onde trabalhem, no momento do seu regresso ao território espanhol, desde que não estejam obrigatoriamente abrangidos por um regime público de proteção social em Espanha».

21

Além disso, o referido artigo dispõe, no seu n.o 4:

«A base mensal de contribuição neste tipo de convenção especial é, em todos os casos, a base mínima de contribuição estabelecida no regime geral da segurança social [...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

22

J. Crespo Rey tem nacionalidade espanhola. Após ter efetuado contribuições em Espanha durante diversos períodos entre agosto de 1965 e junho de 1980 segundo bases superiores à base mínima estabelecida pelo regime geral da segurança social espanhola, instalou-se na Suíça. O órgão jurisdicional de reenvio refere que, no período compreendido entre 1 de maio de 1984 e 30 de novembro de 2007, contribuiu para o regime de segurança social desse Estado.

23

Em 1 de dezembro de 2007, J. Crespo Rey subscreveu uma convenção especial para emigrantes com a segurança social espanhola (a seguir «convenção especial de 1 de dezembro de 2007»), pelo que, a partir dessa data e até 1 de janeiro de 2014, pagou contribuições cujo montante foi calculado com base na contribuição mínima fixada pelo regime geral da segurança social espanhola.

24

Por decisão do INSS de 26 de setembro de 2014, foi atribuída a J. Crespo uma pensão de velhice em Espanha.

25

No cálculo dessa pensão, o INSS, em conformidade com a quinta disposição transitória da Lei Geral da Segurança Social, tomou em consideração o montante das contribuições pagas pelo interessado durante os 192 meses que antecederam a sua reforma, ou seja, o período compreendido entre 1 de janeiro de 1998 e 31 de dezembro de 2013.

26

O INSS equiparou o período compreendido entre 1 de dezembro de 2007 e 31 de dezembro de 2013, durante o qual era aplicável a convenção especial de 1 de dezembro de 2007, a um período cumprido em Espanha. Em conformidade, aplicou as modalidades previstas no Anexo XI, rubrica «Espanha», n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004 e tomou como base de cálculo, para esse período, as contribuições pagas por J. Crespo Rey no âmbito dessa convenção.

27

No que se refere ao período compreendido entre 1 de janeiro de 1998 e 30 de novembro de 2007, durante o qual J. Crespo Rey trabalhou na Suíça antes de subscrever a referida convenção, o INSS tomou em consideração, em conformidade com o Anexo XI, rubrica «Espanha», n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, a base de contribuição em Espanha temporalmente mais próxima dos períodos de referência. O INSS considerou que se tratava da base de contribuição do mês de dezembro de 2007, que correspondia à primeira contribuição mínima paga por J. Crespo Rey no âmbito da mesma convenção.

28

J. Crespo Rey interpôs recurso dessa decisão no Juzgado de lo Social n.º 1 de La Coruña (Tribunal do Trabalho n.º 1 da Corunha, Espanha), para contestar o cálculo da sua pensão de velhice efetuado pelo INSS.

29

Tendo o referido órgão jurisdicional dado provimento ao recurso interposto por J. Crespo Rey, o INSS interpôs recurso da decisão do Juzgado de lo Social n.º 1 de La Coruña (Tribunal do Trabalho n.º 1 da Corunha) para o órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Tribunal Superior de Justiça da Galiza, Espanha).

30

O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a legislação nacional em causa no processo de que conhece é compatível com o artigo 45.º, n.º 1, TFUE, na medida em que, por um lado, o artigo 15.º do Decreto Ministerial de 2003 obriga o trabalhador migrante a contribuir segundo a base mínima de contribuição, sem possibilidade de escolher outra base de contribuição, e, por outro, o INSS equipara o período durante o qual essa convenção se aplica a um período cumprido em Espanha, pelo que, no cálculo do montante teórico da pensão de velhice desse trabalhador, só são tomadas em consideração as contribuições mínimas pagas no âmbito da referida convenção, apesar de, antes de exercer o seu direito à livre circulação, o trabalhador

em causa ter pago contribuições, em Espanha, segundo bases superiores à base mínima de contribuição.

31

Na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que existe essa incompatibilidade, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se ainda se, em conformidade com o artigo 45.o TFUE e o Anexo XI, rubrica «Espanha», n.o 2, do Regulamento n.o 883/2004, se deve tomar em consideração, para efeitos do cálculo do montante teórico da pensão de velhice do trabalhador migrante, a última base de contribuições efetivas pagas por este último em Espanha antes de exercer o seu direito à livre circulação, ou seja, uma base de contribuição mais elevada do que a base segundo a qual as contribuições pagas pelo referido trabalhador no âmbito da convenção especial de 1 de dezembro de 2007 foram calculadas.

32

Nestas condições, o Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Tribunal Superior de Justiça da Galiza) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1)

Devem considerar-se excluídas da expressão “a base de contribuição em Espanha que esteja mais próxima no tempo”, que consta do Anexo XI.G.2 do Regulamento (CE) n.o 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, as bases de contribuição decorrentes da aplicação de uma norma interna espanhola nos termos da qual um trabalhador migrante regressado cujas últimas contribuições reais em Espanha tenham sido superiores às bases mínimas, apenas pode subscrever uma convenção de manutenção de contribuições de acordo com bases mínimas, ao passo que, se fosse trabalhador sedentário, lhe seria oferecida a possibilidade de subscrever de acordo com bases superiores?

2)

Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, e em conformidade com o Anexo XI.G.2 do Regulamento (CE) n.o 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, tomar em consideração as últimas contribuições reais espanholas devidamente atualizadas e considerar o período de contribuição ao abrigo da convenção de manutenção de contribuições como um período neutro ou uma interrupção constituem soluções adequadas para a reparação do prejuízo causado ao trabalhador migrante?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

33

O Governo espanhol invocou a exceção de inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial com o fundamento de que o órgão jurisdicional de reenvio efetuou uma apreciação errada dos factos cujo exame não foi abordado em sede de recurso, o que implica pedir uma interpretação sem conexão com a realidade do processo principal.

34

A este respeito, há que recordar que, no âmbito de um processo nos termos do artigo 267.o TFUE, baseado numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, qualquer apreciação dos factos da causa é da competência do tribunal nacional. De igual modo, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v., designadamente, Acórdãos de 10 de fevereiro de 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel e Österreichische Salinen, C?436/08 e C?437/08, EU:C:2011:61, n.o 41, e de 22 de outubro de 2009, Zurita García e Choque Cabrera, C?261/08 e C?348/08, EU:C:2009:648, n.o 34 e jurisprudência aí referida).

35

O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre um pedido formulado por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdãos de 5 de dezembro de 2006, Cipolla e o., C?94/04 e C?202/04, EU:C:2006:758, n.o 25, e de 22 de setembro de 2016, Breitsamer und Ulrich, C?113/15, EU:C:2016:718, n.o 33).

36

A referida presunção de pertinência não pode ser ilidida pelo simples facto de uma das partes no processo principal contestar determinados factos cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar e de que depende a definição do objeto do referido litígio (Acórdãos de 5 de dezembro de 2006, Cipolla e o., C?94/04 e C?202/04, EU:C:2006:758, n.o 26, e de 22 de setembro de 2016, Breitsamer und Ulrich, C?113/15, EU:C:2016:718, n.o 34).

37

No caso em análise, o Governo espanhol e o INSS sustentaram perante o Tribunal de Justiça que, contrariamente ao que refere o órgão jurisdicional de reenvio, durante o período compreendido entre 1 de dezembro de 2007, data de subscrição da convenção especial de 1 de dezembro de 2007, e 31 de dezembro de 2013, data da reforma J. Crespo Rey, este continuou a trabalhar e a pagar contribuições na Suíça.

38

Ora, a questão de saber se, no momento da subscrição dessa convenção, J. Crespo Rey tinha regressado a Espanha ou continuava a trabalhar e a pagar contribuições na Suíça faz parte do quadro factual do processo principal, que não compete ao Tribunal de Justiça verificar.

39

Nestas condições, há rejeitar a exceção de inadmissibilidade invocada pelo Governo espanhol.

Quanto ao mérito

40

Importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.o TFUE, compete a este último dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe foram submetidas. Com efeito, o Tribunal de Justiça tem por missão interpretar todas as disposições do direito da União de que os órgãos jurisdicionais nacionais necessitem para decidir dos litígios que lhes são submetidos, ainda que essas disposições não sejam expressamente referidas nas questões apresentadas por esses órgãos jurisdicionais (Acórdão de 19 de outubro de 2017, Otero Ramos, C-531/15, EU:C:2017:789, n.o 39 e jurisprudência aí referida).

41

Por conseguinte, apesar de, no plano formal, o órgão jurisdicional de reenvio ter limitado as suas questões à interpretação do Anexo XI, rubrica «Espanha», n.o 2, do Regulamento n.o 883/2004, esta circunstância não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe forneça todos os elementos de interpretação do direito da União que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, quer esse órgão jurisdicional lhes tenha ou não feito referência no enunciado das suas questões. A este respeito, cabe ao Tribunal de Justiça extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, designadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do referido direito que requerem uma interpretação, tendo em conta o objeto do litígio (v., por analogia, Acórdão de 19 de outubro de 2017, Otero Ramos, C-531/15, EU:C:2017:789, n.o 40 e jurisprudência referida).

42

No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a legislação nacional em causa no processo principal é compatível com o artigo 45.o TFUE, na medida em que obriga o trabalhador migrante que subscreva uma convenção especial com a segurança social espanhola, a pagar contribuições segundo a base mínima de contribuição, de modo que, no cálculo do montante teórico da pensão de velhice do trabalhador, em conformidade com o Anexo XI, rubrica «Espanha», n.o 2, do Regulamento n.o 883/2004, a instituição competente equiparará o período abrangido pela referida convenção a um período cumprido em Espanha e não tomará em consideração as contribuições pagas pelo referido trabalhador por força dessa convenção, mesmo que, antes de exercer o seu direito à livre circulação, este último tenha pago contribuições em Espanha segundo a base mínima de contribuição.

43

Ora, numa situação como a que está em causa no processo principal, respeitante a um trabalhador migrante nacional de um Estado-Membro que tenha trabalhado e pago contribuições durante um determinado período na Suíça, é necessário analisar a legislação nacional em causa no processo principal à luz das disposições do Acordo sobre a livre circulação de pessoas.

44

Tendo em conta estas considerações, há que entender que, com as suas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se o Acordo sobre a livre circulação de pessoas deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro como a que está em causa no processo principal, que obriga o trabalhador migrante que subscreva uma convenção especial com a segurança social desse Estado-Membro a pagar contribuições segundo a base mínima de contribuição, de modo

que, no cálculo do montante teórico da sua pensão de velhice, a instituição competente do referido Estado?Membro equipara o período abrangido por essa convenção a um período cumprido nesse mesmo Estado?Membro e só toma em consideração, para efeitos desse cálculo, as contribuições pagas pelo trabalhador no âmbito da referida convenção, apesar de este último, antes de exercer o seu direito à livre circulação, ter contribuído, no referido Estado?Membro, segundo bases superiores à base mínima de contribuição, e de um trabalhador sedentário que não tenha feito uso do seu direito à livre circulação e que subscreva essa convenção dispor da faculdade de pagar contribuições segundo bases superiores à base mínima de contribuição.

Quanto às questões prejudiciais

45

Recorde-se, a título preliminar, que o Regulamento n.º 883/2004 não organiza um regime comum de segurança social, mas deixa subsistir regimes nacionais distintos e tem unicamente por fim garantir uma coordenação entre eles. Assim, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os Estados?Membros conservam a sua competência para organizar os seus sistemas de segurança social (v., designadamente, Acórdãos de 21 de fevereiro de 2013, Salgado González, C?282/11, EU:C:2013:86, n.º 35 e jurisprudência aí referida, e de 7 de dezembro de 2017, Zaniewicz?Dybeck, C?189/16, EU:C:2017:946, n.º 38).

46

Por conseguinte, na falta de harmonização a nível da União, compete à legislação de cada Estado?Membro determinar, nomeadamente, os requisitos que dão direito a prestações (Acórdãos de 21 de fevereiro de 2013, Salgado González, C?282/11, EU:C:2013:86, n.º 36 e jurisprudência aí referida, e de 7 de dezembro de 2017, Zaniewicz?Dybeck, C?189/16, EU:C:2017:946, n.º 39).

47

No exercício dessa competência, os Estados?Membros devem, no entanto, respeitar o direito da União, em particular, as disposições do Tratado FUE relativas à liberdade que é reconhecida a qualquer cidadão da União de circular e de permanecer no território dos Estados?Membros (Acórdãos de 21 de fevereiro de 2013, Salgado González, C?282/11, EU:C:2013:86, n.º 37 e jurisprudência aí referida, e de 7 de dezembro de 2017, Zaniewicz?Dybeck, C?189/16, EU:C:2017:946, n.º 40).

48

Conforme resulta do preâmbulo, do artigo 1.º e do artigo 16.º, n.º 2, do Acordo sobre a livre circulação de pessoas, este tem por objetivo realizar, a favor dos nacionais dos Estados?Membros da União e da Confederação Suíça, a livre circulação de pessoas nos territórios das Partes Contratantes deste acordo, apoiando-se nas disposições aplicáveis na União, cujos conceitos devem ser interpretados em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdãos de 19 de novembro de 2015, Bukovansky, C?241/14, EU:C:2015:766, n.º 40, e de 21 de setembro de 2016, Radgen, C?478/15, EU:C:2016:705, n.º 36).

49

Neste contexto, há que salientar que o referido objetivo compreende, nos termos do artigo 1.º, alíneas a) e d), do referido acordo, o de conceder a esses nacionais, entre outros, um direito de

entrada, de residência e de acesso a uma atividade económica assalariada, bem como condições de vida, de emprego e de trabalho iguais às que são concedidas aos nacionais (Acórdão de 21 de setembro de 2016, Radgen, C?478/15, EU:C:2016:705, n.o 37).

50

Assim, o artigo 8.o, alínea a), do Acordo sobre a livre circulação de pessoas especifica que as Partes Contratantes regulamentarão, nos termos do anexo II do mesmo acordo, a coordenação dos sistemas de segurança social, com o objetivo de assegurar a igualdade de tratamento.

51

O artigo 9.o do anexo I do Acordo sobre a livre circulação de pessoas, sob a epígrafe «Igualdade de Tratamento», garante a aplicação do princípio da não discriminação enunciado no artigo 2.o do mesmo acordo no âmbito da livre circulação de trabalhadores (Acórdãos de 19 de novembro de 2015, Bukovansky, C?241/14, EU:C:2015:766, n.o 36 e jurisprudência aí referida, e de 21 de setembro de 2016, Radgen, C?478/15, EU:C:2016:705, n.o 40).

52

No que diz respeito ao processo principal, cumpre salientar que se constata, sem prejuízo da verificação que incumbe ao órgão jurisdicional efetuar a este propósito, que J? Crespo Rey fez uso do seu direito à livre circulação ao exercer uma atividade assalariada no território da Suíça. Daqui resulta que está abrangido pelo âmbito de aplicação do Acordo sobre a livre circulação de pessoas e, por conseguinte, pode invocar o referido acordo perante o seu Estado de origem.

53

No caso em apreço, saliente-se que, em conformidade com a quinta disposição adicional da Lei Geral da Segurança Social, o período de referência para o cálculo da pensão de velhice de J. Crespo Rey é o período compreendido entre 1 de janeiro de 1998 e 31 de dezembro de 2013.

54

Decorre dos factos expostos, conforme recordados no n.o 23 do presente acórdão, que J. Crespo Rey subscreveu a convenção especial de 1 de dezembro de 2007, por força da qual pagou contribuições segundo a base mínima de contribuição até 31 de dezembro de 2013.

55

No processo principal, a subscrição da convenção especial de 1 de dezembro de 2007 por J. Crespo Rey teve como consequência que, no cálculo do montante teórico da sua pensão de velhice, o INSS se baseou na base mínima de contribuição.

56

Assim, para definir a base de contribuição relevante para esse período, o INSS tomou em consideração, em conformidade com o Anexo XI, rubrica «Espanha», n.o 2, do Regulamento n.o 883/2004, as contribuições efetivas de J. Crespo Rey durante os anos imediatamente anteriores ao pagamento da última contribuição à segurança social, ou seja, as contribuições mínimas pagas por este último em aplicação da convenção especial de 1 de dezembro de 2007.

57

Quanto ao período compreendido entre 1 de janeiro de 1998 e 30 de novembro de 2007, durante o qual J. Crespo Rey trabalhou na Suíça mas ainda não tinha subscrito a referida convenção, o INSS teve em consideração, em conformidade com o Anexo XI, rubrica «Espanha», n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, a base de contribuição em Espanha temporalmente mais próxima dos períodos de referência. O INSS considerou, a este respeito, que se tratava da base de contribuição do mês de dezembro de 2007, ou seja, ainda neste caso, a base mínima de contribuição paga por J. Crespo Rey por força da referida convenção.

58

Daqui decorre que a equiparação, pelo INSS, do período abrangido pela convenção especial de 1 de dezembro de 2007 a um período de trabalho cumprido em Espanha teve por resultado que, no cálculo do montante teórico da pensão de velhice de J. Crespo Rey, apenas foi tomada em consideração a base mínima de contribuição paga por este no âmbito da referida convenção especial.

59

Importa salientar, a este respeito, que decorre da decisão de reenvio que, antes de exercer o seu direito à livre circulação e de subscrever a convenção especial de 1 de dezembro de 2007, J. Crespo Rey pagou contribuições para o regime de segurança social espanhol segundo bases superiores à base mínima de contribuição aplicada no âmbito da referida convenção.

60

Ora, em conformidade com o artigo 15.º, n.º 4, do Decreto Ministerial de 2003, o trabalhador migrante não é livre de continuar a contribuir segundo bases superiores no âmbito da convenção especial, dado que o montante dessas contribuições é obrigatoriamente determinado, no âmbito da referida convenção, segundo a base mínima de contribuição estabelecida pelo regime geral da segurança social espanhola.

61

Por conseguinte, quando, como no processo principal, o trabalhador migrante, antes de exercer o seu direito à livre circulação e de subscrever uma convenção especial, tiver contribuído segundo bases superiores à base mínima de contribuição para a segurança social do Estado? Membro em causa, as contribuições pagas por esse trabalhador no âmbito da convenção que celebrou não correspondem às que efetivamente teria pago se tivesse continuado a exercer nas mesmas condições a sua atividade no referido Estado? Membro.

62

Convém, além disso, sublinhar que o INSS e o Governo espanhol reconheceram, nas suas observações escritas e na audiência no Tribunal de Justiça, que a legislação nacional em causa no processo principal não impõe essa obrigação aos trabalhadores sedentários que não tenham feito uso do seu direito à livre circulação e que, conseqüentemente, cumpram toda a sua carreira profissional em Espanha. Com efeito, estes dispõem da faculdade de contribuir segundo bases superiores à base mínima de contribuição.

63

Daqui decorre que, ao obrigar os trabalhadores migrantes que subscrevam uma convenção especial a pagar contribuições calculadas segundo a base mínima de contribuição, a legislação

nacional em causa no processo principal estabelece uma diferença de tratamento suscetível de desfavorecer os trabalhadores migrantes relativamente aos trabalhadores sedentários que tenham cumprido toda a sua carreira profissional no Estado?Membro em causa.

64

O INSS e o Governo espanhol alegam, a este respeito, que a subscrição de uma convenção especial tem por objetivo permitir ao trabalhador migrante que evite sofrer uma redução do montante da sua pensão de velhice espanhola devido ao facto de ter exercido o seu direito à livre circulação.

65

É, todavia, imperioso observar que, numa situação como a que está em causa no processo principal, o trabalhador migrante que subscreva uma convenção especial pode, na realidade, sofrer uma redução não despicienda do montante da sua pensão de velhice dado que, conforme se observou no n.º 59 do presente acórdão, no cálculo do montante teórico dessa pensão, apenas são tidas em consideração as contribuições pagas por este último no âmbito da referida convenção, ou seja, contribuições calculadas em conformidade com a base mínima de contribuição.

66

Acresce que não seria assim se esse trabalhador, após ter exercido o seu direito à livre circulação, tivesse contribuído unicamente num outro Estado?Membro, sem subscrever uma convenção especial.

67

Com efeito, o Anexo XI, rubrica «Espanha», n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004 prevê que, para o cálculo do montante de base da pensão do trabalhador migrante, devem ser tidos em consideração, para os períodos cumpridos por este último em outros Estados?Membros, «a base de contribuição em Espanha que esteja mais próxima no tempo dos períodos de referência».

68

Assim, numa situação como a do processo principal, em que o trabalhador afetado, antes de exercer o seu direito à livre circulação, tenha pago contribuições para a segurança social do Estado?Membro em causa segundo bases superiores à base mínima de contribuição, a base de contribuição relevante para o cálculo do montante da sua pensão de velhice é a última contribuição paga pelo referido trabalhador nesse Estado?Membro, isto é, uma base de contribuição mais elevada do que a base mínima de contribuição prevista pela convenção especial.

69

Daqui resulta que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que obriga o trabalhador migrante que subscreva uma convenção especial com a segurança social do Estado?Membro em causa a pagar contribuições segundo a base mínima de contribuição, ainda que este, antes de exercer o seu direito à livre circulação, tenha pago contribuições nesse Estado segundo bases de contribuição superiores à base mínima, de modo que, no cálculo do montante teórico da pensão de velhice do referido trabalhador, a instituição competente do Estado?Membro em causa equipara o período abrangido por essa convenção a um período cumprido no seu território e toma em consideração, para efeitos desse cálculo, apenas as contribuições pagas pelo

trabalhador nos termos da referida convenção, é suscetível de prejudicar esse trabalhador relativamente aos que tenham cumprido toda a sua carreira profissional no Estado? Membro em causa.

70

Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio se interroga sobre as consequências que deve retirar de uma eventual incompatibilidade da legislação nacional com o direito da União, há que recordar que o princípio da interpretação conforme exige que os órgãos jurisdicionais nacionais façam tudo o que for da sua competência, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, a fim de garantir a plena eficácia do direito da União e de alcançar uma solução conforme com o objetivo por ele prosseguido (Acórdão de 13 de julho de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, n.º 43 e jurisprudência aí referida).

71

Na verdade, este princípio da interpretação conforme do direito nacional conhece certos limites. Assim, a obrigação de o juiz nacional se basear no conteúdo de uma diretiva quando procede à interpretação e aplicação das normas pertinentes do direito interno é limitada pelos princípios gerais do direito e não pode servir de fundamento a uma interpretação contra legem do direito nacional (Acórdão de 13 de julho de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, n.º 44 e jurisprudência aí referida).

72

Se essa interpretação conforme não for possível, o órgão jurisdicional nacional tem o dever de aplicar integralmente o direito da União e de proteger os direitos que este confere aos particulares, deixando, se necessário, de aplicar qualquer disposição, na medida em que a sua aplicação, nas circunstâncias do caso, conduza a um resultado contrário ao direito da União (Acórdão de 13 de julho de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, n.º 45 e jurisprudência aí referida).

73

Quando o direito nacional, em violação do direito da União, prevê um tratamento diferenciado entre vários grupos de pessoas, os membros do grupo desfavorecido devem ser tratados da mesma forma e deve ser-lhes aplicado o mesmo regime que aos outros interessados. O regime aplicável aos membros do grupo favorecido continua a ser, na falta da aplicação correta do direito da União, o único sistema de referência válido (Acórdão de 13 de julho de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

74

Conforme resulta da decisão de reenvio e já foi salientado no n.º 63 do presente acórdão, os trabalhadores sedentários que subscrevam uma convenção especial dispõem da faculdade de pagar contribuições segundo bases superiores à base mínima de contribuição. É, pois, esse quadro jurídico que constitui tal sistema de referência válido.

75

É verdade que compete ao órgão jurisdicional chamado a conhecer do litígio determinar quais são, em direito interno, os meios mais adequados para alcançar a igualdade de tratamento entre os trabalhadores migrantes e os trabalhadores sedentários. No entanto, cumpre salientar, a este

respeito, que esse objetivo poderia, a priori, ser alcançado conferindo igualmente tal faculdade aos trabalhadores migrantes que subscrevam uma convenção especial e permitindo a estes últimos que paguem retroativamente contribuições segundo bases superiores à base mínima de contribuição e, conseqüentemente, que invoquem os seus direitos a uma pensão de velhice de acordo com essas novas bases.

76

Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que o Acordo sobre a livre circulação de pessoas deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado?Membro como a que está em causa no processo principal, que obriga o trabalhador migrante que subscreva uma convenção especial com a segurança social desse Estado?Membro a pagar contribuições segundo a base mínima de contribuição, de modo que, no cálculo do montante teórico da sua pensão de velhice, a instituição competente do referido Estado?Membro equipara o período abrangido por essa convenção a um período cumprido nesse mesmo Estado?Membro e só toma em consideração, para efeitos desse cálculo, as contribuições pagas no âmbito da referida convenção, apesar de o referido trabalhador, antes de exercer o seu direito à livre circulação, ter contribuído, no Estado?Membro em causa, segundo bases superiores à base mínima de contribuição, e de um trabalhador sedentário que não tenha feito uso do seu direito à livre circulação e que subscreva essa convenção dispor da faculdade de pagar contribuições segundo bases superiores à base mínima de contribuição.

Quanto às despesas

77

Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Décima Secção) declara:

O Acordo sobre a livre circulação de pessoas celebrado entre a Comunidade Europeia e os seus Estados?Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, assinado no Luxemburgo em 21 de junho de 1999, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado?Membro como a que está em causa no processo principal, que obriga o trabalhador migrante que subscreva uma convenção especial com a segurança social desse Estado?Membro a pagar contribuições segundo a base mínima de contribuição, de modo que, no cálculo do montante teórico da sua pensão de velhice, a instituição competente do referido Estado?Membro equipara o período abrangido por essa convenção a um período cumprido nesse mesmo Estado?Membro e só toma em consideração, para efeitos desse cálculo, as contribuições pagas no âmbito da referida convenção, apesar de o referido trabalhador, antes de exercer o seu direito à livre circulação, ter contribuído, no Estado?Membro em causa, segundo bases superiores à base mínima de contribuição, e de um trabalhador sedentário que não tenha feito uso do seu direito à livre circulação e que subscreva essa convenção dispor da faculdade de pagar contribuições segundo bases superiores à base mínima de contribuição.

Assinaturas

(*1) Língua do processo: espanhol.