

Justificação

A ênfase dada ao tráfico de droga como mal primeiro que arrasta consigo este elemento da economia paralela dá a impressão que o documento do Conselho assenta numa rejeição emotiva devida aos resultados devastadores do consumo de drogas, permitindo que as actividades de branqueamento dos proventos de actividades «criminais vulgares e decentes» escapem ligeiramente. A preocupação com a exploração dos diferentes níveis de tributação aumentará após o alargamento, quando muito provavelmente a maioria dos Estado-Membros estarão fora da zona euro.

Resultado da votação

Votos contra: 49, votos a favor: 36, abstenções: 10.

Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de regulamento (CE) do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social»⁽¹⁾

(2000/C 75/11)

Em 9 de Setembro de 1999, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Incumbida a Secção de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 16 de Dezembro de 1999. Foi relator J. I. Rodríguez García Caro.

Na 369.ª reunião plenária de 26 e 27 de Janeiro de 2000 (sessão de 27 de Janeiro), o Comité Económico e Social adoptou por 78 votos a favor, 5 votos contra e 20 abstenções o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Em Junho de 1971, a Comunidade Económica Europeia adoptou o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (NT — JO, edição especial, Capítulo 5, Fascículo 1, p. 98.) do Conselho 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.

1.2. Na 59.ª reunião plenária do Comité Económico e Social, realizada em Janeiro de 1967, foi adoptado o parecer⁽²⁾ sobre o referido regulamento, aduzindo observações ao texto.

1.3. Desde a sua entrada em vigor, tanto o regulamento citado como o Regulamento (CEE) n.º 574/72 (NT — JO L 74 de 27.3.1972, p. 1), que estabelece as modalidades de aplicação do regulamento anterior, passaram por várias alterações destinadas a actualizar o seu conteúdo em função das reformas das legislações nacionais, dos acordos bilaterais celebrados entre Estados-Membros e dos sucessivos alargamentos da União desde 1971.

1.4. Em 1992, o Conselho Europeu de Edimburgo⁽³⁾ reconheceu a necessidade de efectuar uma revisão geral do texto com o fim de simplificar as normas de coordenação.

O ponto 3.1.6 da comunicação da Comissão «Plano de acção para a livre circulação dos trabalhadores»⁽⁴⁾, apresentada em 1997, alude ao compromisso de apresentar uma proposta que reveja e simplifique o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 como parte importante e necessária das medidas a adoptar para transpor os obstáculos à livre circulação e à mobilidade na União Europeia.

1.5. No parecer emitido em 28 de Maio de 1998 sobre a referida comunicação⁽⁵⁾, o Comité pronunciou-se favoravelmente sobre a reforma do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, concordando com a simplificação e melhoramento da coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros da União.

⁽¹⁾ JO C 38 de 12.2.1999, p. 11.

⁽²⁾ JO C 64 de 5.4.1967, p. 109.

⁽³⁾ 11/12 de Dezembro de 1992, Conclusões da Presidência (SN 456/92).

⁽⁴⁾ COM(97) 586 final.

⁽⁵⁾ JO C 235 de 27.7.1998, p. 82.

1.6. Também o parecer⁽¹⁾, adoptado pelo Comité na plenária de 9 de Setembro de 1998, sobre a comunicação da Comissão «Programa de acção social 1998-2000»⁽²⁾ atribui uma importância fulcral à modernização e melhoramento dos sistemas de protecção social e à sua adaptação às condições em constante mudança do mercado de trabalho, com o fim de garantir o alto nível qualitativo da segurança social na Europa.

2. Linhas gerais da proposta de regulamento

2.1. As duas orientações em que a proposta se funda são a simplificação e o melhoramento do regulamento vigente.

2.1.1. A simplificação traduz-se na substancial redução do articulado.

2.1.2. O melhoramento pressupõe o alargamento do âmbito de aplicação a grupos de cidadãos que não estavam explicitamente abrangidos por ele, nomeadamente os nacionais de países terceiros filiados no sistema de segurança social de um Estado-Membro e as pessoas em situação de reforma antecipada.

2.2. Cabe notar, como eixo fundamental da coordenação dos sistemas de segurança social, o princípio de igualdade, mediante o qual os cidadãos abrangidos pelo regulamento gozam dos mesmos direitos e têm as mesmas obrigações que os nacionais do Estado-Membro em que residem e ou trabalham.

Este princípio assenta em três elementos fundamentais: a assimilação dos factos, a totalização dos períodos e a manutenção dos direitos, independentemente do lugar de residência do cidadão.

Como refere a própria proposta na exposição de motivos, «sem esta coordenação, a livre circulação das pessoas correria o risco de ficar inoperante; seria, com efeito, improvável que pessoas exercessem este direito, se tal exercício significasse, em substância, uma perda de direitos de segurança social já adquiridos em outro Estado-Membro.»

2.3. O texto do regulamento submetido a parecer do Comité compreende seis títulos, entre os quais se destacam o primeiro e o terceiro referentes às disposições gerais e especiais, respectivamente, que afectam as diferentes prestações. O título II ocupa-se da determinação da legislação a que uma pessoa está sujeita. O título IV trata da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social. O título V contém disposições diversas e o título VI compreende as disposições transitórias e finais do regulamento.

3. Observações na generalidade

3.1. O Comité aprova em geral o texto da proposta apresentada, ressalvadas as observações na generalidade e na especialidade que sobre o articulado faz.

Embora na exposição de motivos se declare que o documento tem em vista rever e simplificar o Regulamento (CEE) n.º 1408/71, o âmbito é, na realidade, muito mais amplo, visto que, na regulamentação de determinadas matérias, se introduzem alterações substanciais em relação às normas vigentes.

3.2. O Comité apraz-se com o facto de se continuar a avançar na consolidação da igualdade de direitos dos cidadãos na União.

3.3. A presença de novos grupos susceptíveis de beneficiarem dos direitos contemplados no regulamento alimenta e multiplica a percepção de que se trabalha para uma Europa dos cidadãos.

É necessário fazer chegar à população dos Estados-Membros que a Europa sem fronteiras é algo que favorece não só a livre circulação de capitais e mercadorias mas também a das pessoas.

3.4. O desejo permanente de melhorar a coordenação dos sistemas de segurança social na União Europeia presidiu às múltiplas propostas de alteração do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 apresentadas pela Comissão. Algumas destas propostas de alteração coincidem praticamente no tempo com a presente reforma global do texto.

O Comité congratula-se com a persistência dessa sensibilidade social nas instituições da União.

3.5. A despeito de o melhoramento da coordenação dos sistemas de segurança social constituir um significativo progresso, importa, todavia, respeitar as características próprias das legislações nacionais.

3.6. Os obstáculos que se podem levantar à livre circulação das pessoas são susceptíveis de afectar o direito dos cidadãos ao trabalho. O Comité considera que a proposta apresentada representa uma contribuição positiva para a eliminação dos obstáculos à mobilidade transnacional dos cidadãos da União, apesar do longo caminho que ainda falta percorrer.

3.7. Atentas a complexidade e importância da presente proposta de regulamento, os métodos de trabalho adoptados pelo Conselho e pelo Parlamento e as previsíveis mutações que o texto sofrerá ao longo do processo legislativo durante várias presidências do Conselho, sem prejuízo do que adiante se aduz, o Comité acompanhará, de forma adequada e constantemente, a evolução desta proposta.

3.8. O melhoramento e a simplificação do regulamento devem ser acompanhados do melhoramento e da simplificação dos trâmites administrativos que as pessoas habilitadas às prestações devem realizar nas instituições competentes. Espera-se que o desenvolvimento ulterior do regulamento preveja os mecanismos necessários à racionalização e simplificação dos trâmites administrativos, à uma, para trabalhadores e empresas.

(1) JO C 407 de 28.12.1987, p. 187.

(2) COM(1998) 259 final.

4. Observações na especialidade

4.1. Artigo 2.º

O artigo estabelece o âmbito de aplicação material do regulamento, apresentando uma relação das prestações por ele abrangidas.

O parágrafo inicial, ao referir as ditas prestações, utiliza, na versão em língua espanhola, o termo principalmente, o que leva a pensar que as prestações enunciadas são as consideradas pelo texto como as principais do sistema de segurança social ou que o regulamento se aplica principalmente às prestações enunciadas em relação com outras prestações que também figuram no texto do regulamento e não aparecem na lista.

Devido à sua indeterminação, uma lista aberta de prestações pode dar azo a insegurança jurídica bem como produzir efeitos não pretendidos.

4.2. Artigos 6.º e 7.º

O artigo 6.º dispõe que «no que diz respeito ao seu âmbito de aplicação, o presente regulamento vem substituir qualquer outra convenção em matéria de segurança social.» Posteriormente, o artigo 7.º, ao explicitar as definições, preceitua no n.º 3, alínea h), que «o termo legislação (...) integra ainda as convenções de segurança social celebradas entre dois ou mais Estados ou entre um ou mais Estados-Membros e um ou mais Estados que não façam parte da União Europeia.» Em princípio, esta afirmação parece contrariar o disposto no artigo 6.º e, neste sentido, seria necessário aclarar a proposta. Por outro lado, ao Comité afigura-se conveniente que as definições sejam deixadas para a última fase do processo de elaboração do regulamento.

4.3. Artigo 8.º

4.3.1. Conviria que o n.º 3 do artigo 8.º conservasse o conteúdo do artigo 14.º B do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 actualmente em vigor.

4.3.2. O Comité verifica que existe um problema para as pessoas que exercem actividades de carácter representativo nas e junto das instituições da União Europeia, entre as quais se contam pessoas ao serviço das organizações socioeconómicas dos Estados-Membros. Considera, portanto, que a determinação da legislação que se lhes aplica deve merecer estudo a fundo da Comissão Europeia.

4.4. N.º 1 do artigo 9.º

O artigo estabelece regras especiais para a determinação da legislação a que está sujeito um trabalhador assalariado em caso de destacamento para o território de outro Estado-Membro.

O novo texto compendia amplamente as normas vigentes no tocante à aplicação da segurança social. Confirma o procedimento que permite a dois estados conceder derrogações. Suprime, em contrapartida, a possibilidade de derrogação prevista no actual regulamento, no artigo 14.º, n.º 1, alínea b). Esta disposição autoriza a autoridade competente do estado em cujo território se encontra destacado o trabalhador a dar o seu acordo sobre um prolongamento do período de aplicação da segurança social do país de origem (por um período que não exceda 12 meses).

O Comité considera que deve manter-se a possibilidade de derrogação actualmente prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971 (Edição especial, Capítulo 5, Fascículo 1, p. 98): algumas funções altamente qualificadas no campo da investigação e desenvolvimento, do estabelecimento de novas tecnologias ou de outros serviços estratégicos, dos quais se sabe, desde o princípio, que implicam destacamento por mais de 12 meses, suscitam uma problemática que requer uma análise mais profunda pela Comissão.

4.5. Artigo 10.º

Refere-se às pessoas que exercem uma actividade assalariada no território de dois ou mais Estados-Membros. Nos n.ºs 1 e 2 menciona-se reiteradamente o termo substancial para qualificar a actividade exercida pelo trabalhador.

A legislação que será aplicável ao trabalhador determina-se com base nessa actividade substancial.

O termo utilizado é ambíguo e não está devidamente definido para poder determinar a legislação que será aplicável ao trabalhador. O significado deste termo será esclarecido quando o Tribunal de Justiça emitir acórdão no processo Fitzwilliam, que se encontra em fase de deliberação.

A segurança jurídica das pessoas abrangidas pelas condições descritas no artigo deveria estar devidamente garantida, motivo por que haveria que instar com a Comissão para que definisse mais claramente o que pretende dizer com actividade substancial, quantificando-a devidamente para que não haja a menor hipótese de arbitrariedade ou subjectividade na aplicação da norma, tendo em conta, oportunamente, o previsto acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias sobre tal matéria.

4.6. Artigo 18.º

No final do mesmo, persiste a ambiguidade do n.º 1, alínea c), do actual artigo 22.º, com a frase «ser-lhe dispensados no prazo necessário.» Seria pois conveniente acrescentar o seguinte: «(...), sempre que a referida apreciação se faça à luz de critérios médicos.»

Por outro lado, nos acórdãos proferidos nos processos Kohll⁽¹⁾ e Decker⁽²⁾, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) indica que está actualmente garantido, mesmo sem autorização prévia, o reembolso das despesas médicas efectuadas num dos Estados-Membros segundo as tarifas em vigor no Estado de origem.

Em qualquer caso, no que se refere ao alcance exacto dos acórdãos Kohll e Decker, será necessário aguardar esclarecimentos do TJCE, sobretudo no âmbito de dois processos pendentes (Vanbraeckel e Smits-Peerboms), bem como atender ao resultado do estudo que a Comissão Europeia prepara sobre o assunto.

4.7. Artigo 20.º

O n.º 3 fala de os outros pensionistas. Esta expressão pode gerar confusão, já que não é possível determinar se se refere aos beneficiários de pensões nacionais ou aos pensionistas ao abrigo da legislação do país de residência (todos).

Além disso, da leitura do artigo parece poder depreender-se que os pensionistas que se deslocassem se veriam obrigados a uma dupla contribuição. O Comité solicita à comissão a clarificação deste artigo.

4.8. Artigo 26.º

Na versão em língua espanhola, o n.º 1 do artigo 26.º fala em «reembolso íntegro» (NT: Na versão em língua portuguesa usa-se, em ambos os casos, «reembolso integral», assim como se diz «mediante justificação das despesas efectivas») e no comentário específico a este artigo incluído na exposição de motivos faz-se referência a «reembolso total» (NT: Na versão em língua portuguesa usa-se, em ambos os casos, «reembolso integral», assim como se diz «mediante justificação das despesas efectivas») acrescentando mais adiante que «este reembolso se efectuará com arreglo a los gastos reales». No entender do Comité, falar em despesas efectivas pressupõe que estas possam ser determinadas, motivo por que, nos outros casos, o reembolso deveria ser feito com base em despesas médias.

4.9. Artigo 33.º

O n.º 3 deveria referir «prestações do regime aplicável», em vez de «prestações do regime geral ou, na sua falta, do regime aplicável aos operários ou aos empregados, conforme o caso», visto que poderiam ser consideradas contribuições para regimes especiais, como os referentes aos trabalhadores independentes ou funcionários públicos, que, na redacção proposta, ficariam excluídos.

4.10. Artigo 43.º

A redacção actual não garante de modo suficiente que a prestação pecuniária seja a mais favorável quando o cálculo se

faz na perspectiva da aplicação da legislação de um único estado. No caso de doença resultante do tipo de actividade exercida em mais de um Estado-Membro, há que garantir que a prestação pecuniária seja a mais favorável para o trabalhador.

4.11. N.º 3 do artigo 50.º

Este parágrafo dispõe que o trabalhador deve regressar ao Estado-Membro competente, se não tiver encontrado trabalho nos 6 meses seguintes à deslocação, para continuar a beneficiar do subsídio de desemprego no Estado-Membro competente. O texto existente limitava este período a 3 meses. O Comité perfilha a proposta de prolongamento do período de 3 a 6 meses. Considera que uma limitação temporal continua a justificar-se, tendo em conta as condições de concessão do subsídio de desemprego em muitos países e a insuficiente eficácia dos mecanismos de controlo.

4.12. Artigo 55.º

O Comité considera necessário tecer as considerações seguintes:

- O artigo apresenta dois tipos de prestações especiais, umas ligadas aos inquéritos para comprovação dos rendimentos e outras ligadas à verificação da deficiência.

Dado que as características de ambas apresentam naturezas, origens e circunstâncias diferentes, deveriam ser dissociadas, dentro do mesmo capítulo, em dois artigos que permitam um tratamento normativo distinto.

- No tocante ao anexo mencionado no n.º 1 do artigo, o Comité faz notar que na proposta de regulamento o referido anexo está inconcluso.

Este facto não permite conhecer, com exactidão, a que prestações se refere precisamente o artigo 55.º.

- No caso concreto das prestações destinadas às pessoas com deficiência, o Comité opina que não deveriam estar submetidas à cláusula de residência as que se encontrem incluídas no que a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias denomina prestações de segurança social de tipo misto.

4.13. Título IV

O Comité concorda com as disposições referentes à composição e funcionamento da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social instituída no referido título.

(1) NT: Processo C-158/96, *Colectânea de Jurisprudência de 1998*, p. I-1931.

(2) NT: Processo C-120/95, *Colectânea de Jurisprudência de 1998*, p. I-1831.

Considera, porém, que o mesmo título deveria contemplar a composição e as competências do Comité Consultivo para a Livre Circulação e a Segurança Social dos Trabalhadores, em conformidade com a proposta de decisão apresentada pela Comissão⁽¹⁾.

A fusão dos dois actuais comités num único já recebeu o apoio do Comité Económico e Social no parecer sobre o «Plano de acção para a livre circulação dos trabalhadores», no qual se dizia que o apoio estaria condicionado à capacidade operativa que se concedesse ao referido comité consultivo. Pela sua parte, a Comissão elaborou uma proposta de decisão do Parlamento e do Conselho que cria o comité consultivo que reúne os existentes — para a livre circulação e para a segurança social.

Nesse sentido, considera-se desejável que se encontrem reflexos deste novo comité consultivo no regulamento em apreço, explicando o funcionamento do mesmo em relação à coordenação dos sistemas de segurança social.

4.14. Artigo 59.º

O artigo refere-se à cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros. O respeito das diferentes línguas em

(1) JO C 344 de 12.11.1998, p. 16 — Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um comité consultivo para a livre circulação e a segurança social dos trabalhadores comunitários e altera os Regulamentos do Conselho (CEE) n.º 1612/68 e (CEE) n.º 1408/71.

Bruxelas, 27 de Janeiro de 2000.

que os cidadãos da União se expressam é realçado no conteúdo do n.º 4 do artigo. Nele se dispõe que um Estado-Membro não pode rejeitar os pedidos ou outros documentos que lhe sejam dirigidos pelo facto de estarem redigidos numa língua oficial de um outro Estado-Membro.

O Comité aplaude esta prova de tolerância e de respeito pela identidade cultural dos cidadãos, porquanto realça a riqueza e diversidade linguística e cultural da Europa.

4.15. Artigo 62.º

Entre as actividades e acções a financiar pelos fundos comunitários figuram as que tenham como objectivo informar os cidadãos. O Comité considera os meios descritos no segundo travessão do artigo sobremaneira selectivos e de impacto escasso na opinião pública.

Seria conveniente concentrar os recursos financeiros para campanhas de informação em mensagens de grande difusão à população, prioritariamente orientadas para os beneficiários recentes das normas de coordenação, como, por exemplo, os estudantes e os funcionários públicos.

4.16. O Comité verifica que, à semelhança do que ocorre com o artigo 55.º, o Anexo II, para que remete o artigo 67.º, sobre as disposições especiais, está inconcluso.

A Presidente

do Comité Económico e Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI