



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
J. RICHARD DE LA TOUR
apresentadas em 20 de janeiro de 2022¹

Processo C-328/20

**Comissão Europeia
contra**

República da Áustria

«Incumprimento de Estado — Coordenação dos sistemas de segurança social — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigos 4.º, 7.º e 67.º — Livre circulação dos trabalhadores — Regulamento (UE) n.º 492/2011 — Artigo 7.º — Igualdade de tratamento — Prestações familiares — Vantagens sociais e fiscais — Ajustamento do montante das prestações e das vantagens em função do nível de preços no Estado de residência dos filhos»

I. Introdução

1. Na sua petição, a Comissão Europeia pede que o Tribunal de Justiça declare que, ao introduzir:
 - 1) um mecanismo de ajustamento relativo ao abono de família e ao crédito de imposto por filhos a cargo para trabalhadores cujos filhos residam de forma permanente noutro Estado-Membro, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força:
 - dos artigos 4.º, 7.º e 67.º 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 social², bem como
 - do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União³, e,
 - 2) para os trabalhadores migrantes cujos filhos residam de forma permanente noutro Estado-Membro, um mecanismo de ajustamento relativo ao subsídio familiar «plus», ao crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos, ao crédito de imposto para famílias monoparentais e ao crédito de imposto por pensão de alimentos, a República da Áustria não cumpriu, além disso, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011.

¹ Língua original: francês.

² JO 2004, L 166, p. 1, e retificação no JO 2004, L 200, p. 1.

³ JO 2011, L 141, p. 1.

2. A Comissão considera, no essencial, que o direito da União, no seu estado atual, não reconhece aos Estados-Membros nenhuma margem de apreciação para ajustar o montante das prestações familiares por eles pagas ao nível de preços no Estado de residência do filho em causa, e que esse ajustamento, bem como o de determinadas vantagens fiscais atribuídas às famílias, é discriminatório e não pode ser considerado uma medida necessária e proporcionada.

3. Nas presentes conclusões, explicarei as razões pelas quais considero que as acusações da Comissão são fundamentadas.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Regulamento n.º 883/2004

4. Os considerandos 8, 12 e 16 do Regulamento n.º 883/2004 enunciam:

«(8) O princípio geral da igualdade de tratamento é particularmente importante para os trabalhadores que não residem no Estado-Membro em que exercem a sua atividade, nomeadamente os trabalhadores fronteiriços.

[...]

(12) Atendendo ao princípio da proporcionalidade, importa evitar que o princípio da equiparação de factos ou acontecimentos conduza a resultados objetivamente injustificados ou à cumulação de prestações da mesma natureza pelo mesmo período.

[...]

(16) No interior da [União Europeia], não se justifica, em princípio, fazer depender os direitos em matéria de segurança social do lugar de residência dos interessados. Todavia, em casos específicos, nomeadamente no que respeita a prestações especiais que estão relacionadas com o contexto económico e social do interessado, o lugar de residência pode ser tido em conta.»

5. O artigo 1.º, alínea z), desse regulamento dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

z) “Prestação familiar”, qualquer prestação em espécie ou pecuniária destinada a atenuar os encargos familiares, com exclusão dos adiantamentos de pensões de alimentos e dos subsídios especiais de nascimento ou de adoção referidos no anexo I.»

6. O artigo 3.º, n.º 1, alínea j), do Regulamento n.º 883/2004 prevê:

«O presente regulamento aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos da segurança social que digam respeito a:

[...]

j) Prestações familiares.»

7. O artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», dispõe:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento, as pessoas a quem o presente regulamento se aplica beneficiam dos direitos e ficam sujeitas às obrigações da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro.»

8. O artigo 5.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento de prestações, de rendimentos e de factos», tem a seguinte redação:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento e tendo em conta as disposições especiais de aplicação, aplicam-se as seguintes disposições:

- a) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, o benefício das prestações de segurança social e de outros rendimentos produzir determinados efeitos jurídicos, as disposições relevantes dessa legislação são igualmente aplicáveis em caso de benefício de prestações equivalentes auferidas ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro ou de rendimentos auferidos noutra Estado-Membro;
- b) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, forem atribuídos efeitos jurídicos à ocorrência de certos factos ou acontecimentos, esse Estado-Membro deve ter em conta os factos ou acontecimentos semelhantes correspondentes ocorridos noutra Estado-Membro, como se tivessem ocorrido no seu próprio território.»

9. O artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Derrogação das regras de residência», prevê:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento, as prestações pecuniárias devidas nos termos da legislação de um ou mais Estados-Membros ou do presente regulamento não devem sofrer qualquer redução, modificação, suspensão, supressão ou apreensão pelo facto de o beneficiário ou os seus familiares residirem num Estado-Membro que não seja aquele em que se situa a instituição responsável pela concessão das prestações.»

10. O artigo 67.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Famíliares que residam noutra Estado-Membro», dispõe:

«Uma pessoa tem direito às prestações familiares nos termos da legislação do Estado-Membro competente, incluindo para os seus familiares que residam noutra Estado-Membro, como se estes últimos residissem no primeiro Estado-Membro. Todavia, um titular de pensão tem direito às prestações familiares em conformidade com a legislação do Estado-Membro competente no que respeita à pensão.»

2. Regulamento n.º 492/2011

11. No capítulo I do Regulamento n.º 492/2011, o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, que consta da secção 2, intitulada «Do exercício do emprego e da igualdade de tratamento», dispõe:

«1. O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode ser sujeito no território de outro Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, a um 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. O trabalhador referido no n.º 1 beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.»

B. Direito austríaco

1. FLAG

12. Nos termos do § 1 da Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Lei Federal Relativa à Compensação dos Encargos Familiares através de Abonos)⁴, de 24 de outubro de 1967, as prestações previstas são «concedidas com vista à compensação dos encargos no interesse da família».

13. O § 2, n.ºs 1 e 8, da FLAG dispõe:

«(1) As pessoas que tenham o seu domicílio ou a sua residência habitual no território federal têm direito aos abonos de família

a) para os filhos menores de idade;

[...]

(8) Apenas as pessoas que tenham o centro dos seus interesses no território federal têm direito a abono de família. O centro de interesses de uma pessoa situa-se no Estado com o qual esta tem as relações pessoais e económicas mais estreitas.»

14. Nos termos do § 4 da FLAG:

«(1) As pessoas que tenham direito a uma prestação equivalente atribuída por outro Estado não têm direito aos abonos de família.

(2) Os nacionais austríacos que sejam excluídos do direito aos abonos de família nos termos do n.º 1 ou do § 5, n.º [4], beneficiam de um pagamento compensatório se o montante da prestação equivalente atribuída por outro Estado, a que os referidos nacionais austríacos ou outra pessoa tenham direito (§ 5, n.º [4]), for inferior aos abonos de família que, na falta da prestação equivalente referida, lhes devessem ser concedidos nos termos da presente lei federal.

⁴ BGBl. 376/1967, a seguir «FLAG».

(3) O pagamento compensatório corresponde à diferença entre a prestação equivalente atribuída por outro Estado e os abonos de família que devem ser concedidos nos termos da presente lei federal.

[...]

(6) Os pagamentos compensatórios são considerados abonos de família na aceção da presente lei federal, mas as disposições relativas ao montante dos abonos de família não se aplicam aos pagamentos compensatórios.

[...]»

15. O § 5, n.ºs 3 e 4, da FLAG tem a seguinte redação:

«(3) Não há direito a abonos de família para os filhos que residam de forma permanente no estrangeiro.

(4) Não há direito a abonos de família para os filhos relativamente aos quais exista o direito ao pagamento de uma prestação equivalente atribuída por outro Estado. Tal não exclui a concessão de um pagamento compensatório (§ 4, n.º 2).»

16. O § 8 da FLAG dispõe:

«(1) O montante dos abonos de família devidos a uma pessoa é determinado em função do número e da idade dos filhos para os quais os abonos de família sejam concedidos.

(2) O montante mensal dos abonos de família é de

[...]

3. a partir de 1 de janeiro de 2018

- a) 114 euros por cada filho, a contar do início do mês de calendário do nascimento,
- b) 121,90 euros por cada filho, a contar do início do mês de calendário em que complete três anos,
- c) 141,50 euros por cada filho, a contar do início do mês de calendário em que complete dez anos,
- d) 165,10 euros por cada filho, a contar do início do mês de calendário em que complete dezanove anos.

(3) Os abonos de família são aumentados, por mês, por cada filho,

[...]

3. a partir de 1 de janeiro de 2018, se forem

- a) atribuídos por dois filhos, em 7,10 euros,

- b) atribuídos por três filhos, em 17,40 euros,
- c) atribuídos por quatro filhos, em 26,50 euros,
- d) atribuídos por cinco filhos, em 32 euros,
- e) atribuídos por seis filhos, em 35,70 euros,
- f) atribuídos por sete filhos ou mais, em 52 euros.

(4) Os abonos de família são aumentados, por mês, por cada filho portador de deficiência grave,

[...]

3. a partir de 1 de janeiro de 2018, em 155,90 euros.

[...]

(8) Por cada filho que, no decurso de um ano de calendário, já tenha completado ou complete seis anos e que ainda não tenha completado dezasseis anos, os abonos de família são aumentados em 100 euros a partir [do mês] de setembro do presente ano de calendário.»

17. O § 8a da FLAG prevê o seguinte:

«(1) Os montantes dos abonos de família (§ 8) para os filhos que residam de forma permanente no território de outro Estado-Membro da União [...], de outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu [de 2 de maio de 1992⁵] ou da Suíça são determinados com base no rácio entre o nível de preços comparados publicado pelo Serviço de Estatística da União Europeia [Eurostat] para cada um dos Estados-Membros da União [...], para cada um dos Estados partes no Acordo [EEE] e para a Suíça e o da Áustria.

(2) Os montantes dos abonos de família referidos no n.º 1 são aplicáveis a partir de 1 de janeiro de 2019 com base nos valores nos termos do n.º 1, publicados em 1 de junho de 2018. Posteriormente, esses montantes são ajustados de dois em dois anos com base nos valores publicados em 1 de junho do ano anterior.

(3) O Bundesministers für Frauen, Familien und Jugend [Ministro Federal para as Mulheres, a Família e a Juventude, Áustria] publica, por meio de um regulamento adotado conjuntamente com o Bundesministers für Finanzen [Ministro Federal das Finanças, Áustria], as bases de cálculo e os montantes referidos nos n.ºs 1 e 2, bem como os montantes referidos no § 33, n.º 3, ponto 2, da

⁵ JO 1994, L 1, p. 3, a seguir «Acordo EEE».

[Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personende (Lei Federal Relativa à Tributação do Rendimento das Pessoas Singulares)⁶, de 7 de julho de 1988⁷].»

18. O § 53 da FLAG dispõe:

«(1) No âmbito da presente lei federal, os nacionais dos Estados partes no Acordo [EEE] são, na medida em que tal resulte do referido acordo, equiparados aos nacionais austríacos. Neste contexto, a residência permanente de um filho num Estado do Espaço Económico Europeu [EEE] deve, em conformidade com as disposições comunitárias, ser equiparada à residência permanente de um filho na Áustria.

[...]

(4) O n.º 1, segundo período, não é aplicável no que respeita ao § 8, n.ºs 1 a 3.

(5) O § 26, n.º 3, da Bundesabgabenordnung [Código Federal dos Impostos] [...] é aplicável até 31 de dezembro de 2018 no que respeita às prestações referidas na presente lei federal. A partir de 1 de janeiro de 2019, o § 26, n.º 3, do Código Federal dos Impostos só se aplica às prestações referidas na presente lei federal para as pessoas que tenham o seu lugar de afetação no estrangeiro e que exerçam uma atividade em nome de uma entidade territorial, bem como aos seus cônjuges e aos seus filhos.»

2. EStG

19. O § 33 da EStG prevê o seguinte:

«[...]

(2) Os créditos de imposto devem ser deduzidos do [montante do imposto] que resulta da aplicação do n.º 1, pela seguinte ordem:

1. o subsídio familiar “plus” referido no n.º 3a; não se procede à dedução do subsídio familiar “plus” na medida em que este exceda o valor do imposto sobre o rendimento a pagar nos termos do n.º 1;

2. os créditos de imposto referidos nos n.ºs 4 a 6.

⁶ BGBl. 400/1988, a seguir «EStG».

⁷ O ajustamento do abono de família e do crédito de imposto por filhos a cargo foi introduzido, com efeitos em 1 de janeiro de 2019, pela Verordnung der Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend und des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrages in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einer Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten (Regulamento do Ministro Federal para as Mulheres, a Família e a Juventude e do Ministro Federal das Finanças, relativo ao ajustamento do abono de família e do crédito de imposto por filhos a cargo no que respeita aos filhos que residam de forma permanente noutro Estado-Membro da União [...] ou num Estado parte no Acordo [EEE] ou na Suíça), de 10 de dezembro de 2018 (BGBl. II, 318/2018), disponível no endereço Internet <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010489&FassungVom=2019-07-08>, adotado com base na Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (Lei Federal que Altera a [FLAG], a [EStG] e a Lei Relativa ao Estatuto dos Cooperantes), de 4 de dezembro de 2018 (BGBl. I, 83/2018).

(3) Os contribuintes que beneficiem de abonos de família nos termos da [FLAG] têm direito, paralelamente ao pagamento dos abonos de família, a um crédito de imposto de 58,40 euros por mês, por cada filho. A situação é diferente nos seguintes casos:

1. Não é atribuído qualquer crédito de imposto por filhos que residam de forma permanente fora de um Estado-Membro da União [...], de um Estado parte no [EEE] ou da Suíça.
2. No que respeita a filhos que residam de forma permanente no território de outro Estado-Membro da União [...], de outro Estado parte no Acordo [EEE] ou da Suíça, o montante do crédito de imposto por filhos a cargo é determinado com base no rácio entre o nível de preços comparados publicado pelo [Eurostat] para cada um dos Estados-Membros da União, para cada uma dos Estados partes no Acordo [EEE] e para a Suíça e o da Áustria:
 - a) A partir de 1 de janeiro de 2019, o montante dos créditos de imposto por filhos a cargo é ajustado com base nos valores publicados em 1 de junho de 2018. Posteriormente, o montante dos créditos de imposto por filhos a cargo é ajustado de dois em dois anos com base nos valores publicados em 1 de junho do ano anterior.
 - b) O montante dos créditos de imposto por filhos a cargo é publicado nos termos do § 8a, n.º 3, da [FLAG].

[...]

(3a) Um filho que beneficie de abono de família ao abrigo da [FLAG] e que resida de forma permanente num Estado-Membro da União [...] ou no território de outro Estado parte no Acordo [EEE] ou na Suíça tem direito, mediante requerimento, a um subsídio familiar “plus” nos termos das seguintes disposições:

1. O montante do subsídio familiar “plus” é de
 - a) 125 euros por mês de calendário até ao final do mês em que o filho complete dezoito anos,
 - b) 41,68 euros por mês de calendário após o final do mês em que o filho complete dezoito anos.
2. Em derrogação do n.º 1, para os filhos que residam de forma permanente no território de outro Estado-Membro da União [...], de outro Estado parte no Acordo [EEE] ou da Suíça, o montante do subsídio familiar “plus”, bem como dos créditos de imposto referidos no n.º 4, é determinado com base no rácio entre o nível de preços comparados publicado pelo [Eurostat] para cada um dos Estados-Membros da União [...], para cada um dos Estados partes no Acordo [EEE] e para a Suíça e o da Áustria:
 - a) A partir de 1 de janeiro de 2019, o montante do subsídio familiar “plus” e dos créditos de imposto referidos no n.º 4 é ajustado com base nos valores publicados em 1 de junho de 2018. Posteriormente, esse montante é ajustado de dois em dois anos com base nos valores publicados em 1 de junho do ano anterior.

b) O Ministro Federal das Finanças publicará, através de regulamento, as bases de cálculo e os montantes o mais tardar até 30 de setembro seguinte à data referida na alínea a) [8].

[...]

5. O § 26, n.º 3, segundo período, do Código Federal dos Impostos não se aplica. São exceção os cônjuges e os filhos dos contribuintes que tenham o seu lugar de afetação no estrangeiro e que exerçam uma atividade em nome de uma entidade territorial.

[...]

(4) Além disso, quando o filho resida de forma permanente num Estado-Membro da União [...] ou no território de outro Estado parte no Acordo [EEE] ou na Suíça, são aplicáveis os seguintes créditos de imposto:

1. As pessoas que assegurem sozinhas os rendimentos do agregado familiar têm direito a um crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos. Este corresponde a um montante anual de:

- 494 euros por um filho (§ 106, n.º 1),
- 669 euros por dois filhos (§ 106, n.º 1).

Esse montante é acrescido de 220 euros por ano pelo terceiro filho e por cada filho além desse, respetivamente (§ 106, n.º 1).

[...]

2. Os progenitores isolados têm direito ao crédito de imposto para famílias monoparentais. Este corresponde a um montante anual de:

- 494 euros por um filho (§ 106, n.º 1),
- 669 euros por dois filhos (§ 106, n.º 1).

Esse montante é acrescido de 220 euros por ano pelo terceiro filho e por cada filho além desse, respetivamente (§ 106, n.º 1). Os progenitores isolados são contribuintes que vivam com, pelo menos, um filho (§ 106, n.º 1) durante mais de seis meses num ano civil, sem comunhão de habitação com um parceiro ou cônjuge.

3. Os contribuintes que tenham obrigações alimentares em relação a um filho têm direito a um crédito de imposto por pagamento de alimentos de 29,20 euros por mês [...]

⁸ O ajustamento do subsídio familiar «plus» e dos créditos de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos, famílias monoparentais e pensão de alimentos foi introduzido, com efeitos em 1 de janeiro de 2019, pela Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung des Familienbonus Plus, des Alleinverdiener-, Alleinerzieher- und Unterhaltsabsetzbetrages sowie des Kindermehrbetrages in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einer Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten (Regulamento do Ministro Federal das Finanças relativo ao ajustamento do subsídio familiar «plus» e dos créditos de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos, famílias monoparentais e pensão de alimentos no que respeita aos filhos que residam de forma permanente noutro Estado-Membro da União [...] ou num Estado parte no Acordo [EEE] ou na Suíça), de 27 de setembro de 2018 (BGBl. II, 257/2018), disponível no endereço Internet

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010319>, adotada com base na Jahressteuergesetz 2018 (Lei Fiscal Anual de 2018), de 14 de agosto de 2018 (BGBl. I, 62/2018), que, designadamente, altera a EStG.

4. Em derrogação dos n.ºs 1 a 3, o montante dos créditos de imposto pelos filhos que residam de forma permanente no território de outro Estado-Membro da União [...], de outro Estado parte no Acordo [EEE] ou da Suíça é determinado nos termos do n.º 3a, alínea 2). Sempre que o contribuinte tenha direito a um crédito de imposto por vários filhos e estes se encontrem em países diferentes, há que tomar em consideração, primeiro, os filhos mais velhos que dão origem ao direito à prestação e, depois, os mais novos.
5. O § 26, n.º 3, segundo período, do Código Federal dos Impostos não se aplica. São exceção os cônjuges e os filhos dos contribuintes que tenham o seu lugar de afetação no estrangeiro e que exerçam uma atividade em nome de uma entidade territorial.

[...]

(7) Se o imposto sobre o rendimento devido nos termos do n.º 1 for inferior a 250 euros e se for aplicável o crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos ou o crédito de imposto para famílias monoparentais, aplicam-se as disposições seguintes, sempre que exista um filho (§ 106, n.º 1):

1. A diferença entre 250 euros e o imposto referido no n.º 1 deve ser reembolsada sob a forma de um suplemento por filho.
2. Sempre que o filho resida de forma permanente noutro Estado-Membro da União [...] ou no território de outro Estado parte no Acordo [EEE] ou na Suíça, o montante de 250 euros é substituído pelo montante que resulte da aplicação do n.º 3a, alínea 2).

[...]

Esse montante é acrescido, por cada filho além desse (§ 106, n.º 1), de 250 euros ou do montante que substitua este valor.

(8)

1. Se o imposto sobre o rendimento que resulte da aplicação dos n.ºs 1 e 2 for inferior a zero, há que proceder ao pagamento do crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos ou do crédito de imposto para famílias monoparentais.

[...]»

3. Código Federal dos Impostos

20. O § 26 do Código Federal dos Impostos dispõe:

«(1) Para efeitos das disposições fiscais, considera-se que a pessoa tem domicílio no lugar onde resida em condições que permitam concluir que conservará e utilizará essa residência.

(2) Para efeitos das disposições fiscais, a pessoa tem a sua residência habitual no lugar onde resida em condições que indiquem que não permanece apenas temporariamente nesse lugar ou nesse país. [...]

(3) Os nacionais austríacos que tenham um contrato de trabalho com um organismo público e cujo lugar de afetação se situe no estrangeiro (funcionários no estrangeiro) são tratados como pessoas que têm a sua residência habitual no lugar onde se situe o serviço que paga a remuneração. O mesmo se aplica aos seus cônjuges, na medida em que o casal viva em comunhão de habitação permanente, e aos seus filhos menores que com eles residam.»

III. Procedimento pré-contencioso

21. Por carta de notificação para cumprir de 25 de janeiro de 2019, a Comissão chamou a atenção da República da Áustria para as preocupações suscitadas pela introdução, a partir de 1 de janeiro de 2019, de um mecanismo de ajustamento do montante das prestações familiares, bem como das vantagens sociais e fiscais, atribuídas pela República da Áustria aos trabalhadores com filhos, em função do nível geral de preços no Estado-Membro onde estes residam de forma permanente.

22. A Comissão considerou que o ajustamento do montante da prestação familiar em função do lugar de residência do filho era contrário aos artigos 7.º e 67.º do Regulamento n.º 883/2004, de acordo com os quais as prestações pecuniárias não devem sofrer qualquer redução pelo facto de um familiar do beneficiário, como um filho, residir noutro Estado-Membro. Além disso, são essencialmente trabalhadores de outros Estados-Membros, e não trabalhadores austríacos, que são afetados pelo ajustamento das prestações e das vantagens concedidas pela República da Áustria a favor dos filhos. De acordo com a Comissão, tal discriminação indireta é contrária ao princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e no artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011.

23. Na sua resposta à carta de notificação para cumprir de 25 de março de 2019, a República da Áustria alegou que:

- o direito da União prevê mecanismos comparáveis com o que a Áustria introduziu;
- uma vez que o artigo 67.º do Regulamento n.º 883/2004 não estabelece que o montante das prestações pagas pelos filhos que residam noutro Estado-Membro deve corresponder ao que é pago pelos filhos que residem na Áustria, o ajustamento do montante da prestação familiar em função do lugar de residência do filho é autorizado, e
- não existe nenhuma discriminação indireta porquanto o ajustamento dos montantes fixos das prestações ou da vantagem em função do nível de preços praticados no lugar de residência do filho é objetivamente justificado e decorre da coerência da atenuação comparável dos encargos para todos os trabalhadores.

24. Não tendo ficado satisfeita com esta resposta, a Comissão emitiu, em 26 de julho de 2019, um parecer fundamentado no qual manteve, no essencial, a sua posição. Esclareceu que não existe nenhuma referência pertinente no direito da União e salientou o facto de os montantes atribuídos serem fixos, sem ajustamento em função do nível de preços nas várias regiões da Áustria consoante o lugar de residência permanente da criança. Assim, a diferença no nível das prestações e das vantagens concedidas a favor dos filhos aplicada aos que residam noutro Estado-Membro constitui uma discriminação indireta, uma vez que atinge mais fortemente os trabalhadores migrantes do que os trabalhadores austríacos. O carácter fixo dos montantes dessas

prestações e das vantagens demonstra que estes não dependem dos custos reais do sustento de um filho e, por isso, não asseguram uma repartição mais equitativa dos encargos suportados pelas famílias para prover às necessidades dos filhos.

25. Por carta de 24 de outubro de 2019, a República da Áustria respondeu a esse parecer fundamentado, indicando que os montantes das prestações familiares e das vantagens sociais e fiscais em causa não são apenas fixos, mas correspondem às necessidades reais. Além disso, o facto de as prestações e as vantagens em causa serem atribuídas sob a forma de montantes fixos não obsta ao seu ajustamento em função do nível de preços no lugar de residência dos filhos. Tal ajustamento não constitui uma diferença de tratamento, mas assegura que o trabalhador que recebe as prestações e as vantagens beneficie, em qualquer caso, de uma atenuação idêntica dos encargos, seja qual for o lugar de residência efetivo do filho. Admitindo que exista uma discriminação indireta, esta é justificada, nomeadamente, pelo objetivo de equilibrar as despesas do sistema de segurança social, bem como pelo objetivo de tomar em consideração a capacidade contributiva dos beneficiários.

26. Não tendo ficado convencida com esta resposta, a Comissão intentou a presente ação nos termos do artigo 258.º TFUE.

IV. Pedidos das partes

27. Na sua petição inicial, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- declarar que, ao introduzir um mecanismo de ajustamento relativo ao *abono de família* e ao *crédito de imposto por filhos a cargo* para trabalhadores cujos filhos residam de forma permanente noutro Estado-Membro, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força:
 - dos artigos 7.º e 67.º do Regulamento n.º 883/2004, bem como
 - do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011;
- declarar que, ao introduzir, para os trabalhadores migrantes cujos filhos residam de forma permanente noutro Estado-Membro, um mecanismo de ajustamento relativo ao *subsídio familiar «plus»*, ao *crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos*, ao *crédito de imposto para famílias monoparentais* e ao *crédito de imposto por pensão de alimentos*, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, e
- condenar a República da Áustria nas despesas.

28. A República da Áustria pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- julgar a ação improcedente, e
- condenar a Comissão nas despesas.

29. Por Decisões do presidente do Tribunal de Justiça, a República Checa (6 de novembro de 2020), a República da Croácia (20 de novembro de 2020), a República da Polónia (19 de novembro de 2020), a Roménia (12 de novembro de 2020), a República da Eslovénia (22 de outubro de 2020) e a República Eslovaca (22 de outubro de 2020) foram autorizadas a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

30. Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça, o Reino da Dinamarca (20 de novembro de 2020) foi autorizado a intervir em apoio dos pedidos da República da Áustria.

31. Por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2020, o Órgão de Fiscalização da EFTA e o Reino da Noruega foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos, respetivamente, da Comissão e da República da Áustria.

32. A Comissão conclui as suas observações relativas aos articulados de intervenção, afirmando que os articulados da República Checa, da República da Croácia, da República da Polónia, da Roménia, da República da Eslovénia, da República Eslovaca e do Órgão de Fiscalização da EFTA corroboram integralmente os seus argumentos, enquanto a argumentação desenvolvida nos articulados de intervenção do Reino da Dinamarca e do Reino da Noruega não é suscetível de os infirmar.

33. Nas suas observações relativas aos articulados de intervenção, a República da Áustria esclarece que subscreve plenamente as observações do Reino da Dinamarca, bem como do Reino da Noruega, e salienta que as partes intervenientes em apoio da Comissão não invocam nenhum elemento novo. Mantém integralmente os seus pedidos formulados na sua contestação e retomados na sua tréplica.

V. Análise

34. A Comissão formula duas acusações em apoio da sua ação assentes no facto de que, ao afastar-se do montante fixo determinado por lei, a República da Áustria prevê um ajustamento do montante do abono de família e do crédito de imposto por filhos a cargo, bem como de várias outras vantagens fiscais, designadamente o subsídio familiar «plus», o crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos, o crédito de imposto para famílias monoparentais e o crédito de imposto por pensão de alimentos, em função do nível de preços no Estado-Membro⁹ onde resida, de forma permanente, o filho que dá origem ao direito a essas prestações.

35. A primeira acusação é relativa à violação dos artigos 7.º e 67.º do Regulamento n.º 883/2004. A segunda acusação é relativa à violação do princípio da igualdade de tratamento previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011.

⁹ V., quanto aos coeficientes aplicados consoante os Estados-Membros em causa, notas 7 e 8, bem como n.º 84, segundo travessão, das presentes conclusões, a título de ilustração da diversidade desses coeficientes no que se refere aos Estados-Membros que fazem fronteira com a República da Áustria.

A. Quanto à primeira acusação, relativa à violação dos artigos 7.º e 67.º do Regulamento n.º 883/2004

1. Argumentos das partes

a) Comissão

36. Com a sua primeira acusação, a Comissão pede que seja declarada a violação, pela República da Áustria, das obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.º e 67.º do Regulamento n.º 883/2004, na medida em que a legislação desse Estado-Membro prevê o *ajustamento do abono de família e do crédito de imposto por filhos a cargo* para os trabalhadores que estejam inscritos no regime de segurança social austríaco, mas cujos filhos residam noutro Estado-Membro.

37. A Comissão afirma que:

- a República da Áustria concede às pessoas que trabalham na Áustria, pelos seus filhos, a prestação familiar e a vantagem social em que consistem o abono de família e o crédito de imposto por filhos a cargo, sob a forma de montantes fixos uniformes;
- de acordo com as justificações fornecidas pela República da Áustria e contrariamente à opinião expressa pelo Reino da Dinamarca e pelo Reino da Noruega, esses montantes são fixados pelo legislador austríaco apenas em função da idade dos filhos e do seu número, independentemente das suas necessidades reais e, portanto, do seu contexto social, e
- desde 1 de janeiro de 2019, as regras austríacas preveem que essas prestações do Estado devem ser ajustadas em função do nível geral de preços no Estado-Membro onde o filho resida de forma permanente.

38. A Comissão alega que:

- é pacífico que o abono de família e o crédito de imposto por filhos a cargo, que são prestações pecuniárias pagas pelo Estado destinadas a atenuar os encargos decorrentes do sustento dos filhos, constituem prestações familiares na aceção do artigo 1.º, alínea z), e do artigo 3.º, n.º 1, alínea j)), do Regulamento n.º 883/2004;
- essas prestações são concedidas com base numa situação legalmente definida, independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais dos filhos¹⁰. De acordo com a redação do § 8, n.º 1, da FLAG, os abonos de família são calculados em função do número e da idade dos filhos, tal como os créditos de imposto atribuídos de acordo com as condições previstas no § 33, n.ºs 3, 3a, 4, 7 e 8 da EStG;
- embora a República da Áustria afirme que o legislador austríaco tomou como ponto de partida as despesas-tipo necessárias para assegurar o sustento dos filhos, não fez prova da existência de uma relação entre o nível do abono de família austríaco e o custo padrão do sustento de um filho;

¹⁰ A Comissão refere-se ao Acórdão de 2 de abril de 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) [C-802/18, a seguir «Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço)», EU:C:2020:269, n.ºs 38 e 39, e jurisprudência referida].

- tal é igualmente o caso dos suplementos atribuídos por despesas escolares e por filhos portadores de deficiência grave, em relação aos quais a República da Áustria também não demonstra, quanto aos montantes fixos, que estes estão relacionados com o contexto social dos filhos, tanto mais que refere que essas despesas se baseiam na escolaridade obrigatória na Áustria e não na prevista no Estado-Membro no qual o filho frequente a escola. Assim, a majoração para as despesas de escolaridade não depende da frequência efetiva da escola, mas apenas da idade do filho;
- em contrapartida, a pensão de alimentos que um progenitor deve pagar em dinheiro a um filho por força do direito privado austríaco é calculada de forma concreta e individual em função das condições de vida dos progenitores e das necessidades do filho;
- *o montante das prestações familiares não pode depender da residência dos membros da família*¹¹ do trabalhador no Estado-Membro que concede a prestação, como prevê expressamente o artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004, em caso de redução ou de modificação das prestações, e o artigo 67.º desse regulamento, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 18 de setembro de 2019, Moser¹²;
- as disposições desses artigos 7.º e 67.º foram adotadas depois de o Tribunal de Justiça ter proferido o Acórdão de 15 de janeiro de 1986, Pinna¹³, que interpreta o artigo 73.º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71¹⁴, ao qual o artigo 67.º do Regulamento n.º 883/2004 sucedeu, retomando, no essencial, o seu conteúdo. Daqui resulta, à luz das conclusões do advogado-geral F. Mancini nesse processo¹⁵, que não é permitido *ajustar o nível* das prestações familiares pelo simples facto de os membros da família residirem noutra Estado-Membro;
- o artigo 67.º desse regulamento não contém nenhuma indicação que justifique que se aplique de forma diferente o artigo 7.º do referido regulamento, ao contrário do artigo 63.º e do artigo 70.º, n.º 3, do mesmo regulamento, relativos, respetivamente, às prestações por desemprego e às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo;
- o objetivo prosseguido pelo legislador da União é evitar dissuadir o trabalhador proveniente de outro Estado-Membro de exercer o seu direito de livre circulação, como afirmou o Tribunal de Justiça no Acórdão Pinna, e

¹¹ A Comissão reafirmou igualmente a sua posição em resposta ao argumento contrário sustentado pelo Reino da Noruega, relativo a um exemplo de reembolso do custo de um carrinho de bebé no valor de 50 % do seu preço através de uma prestação familiar, cujo montante pode ser diferente consoante o Estado-Membro (v., igualmente, nota 20 das presentes conclusões). A Comissão sublinhou que, em tal caso, para um trabalhador migrante, o montante do abono depende do preço *das suas despesas*. Ora, o mecanismo de ajustamento austríaco assenta na presunção de que estas estão relacionadas com o lugar da residência do filho e não considera o contexto económico e social do filho que reside num Estado-Membro diferente daquele onde o seu progenitor trabalha. Por conseguinte, retomando o mesmo exemplo, não é admissível que o reembolso das despesas com a aquisição, por dois trabalhadores, de um carrinho de bebé no valor de 100 euros seja de 50 euros se a criança residir na Áustria e de montante diferente se esta não residir nesse país, quando a despesa é idêntica.

¹² C-32/18, a seguir «Acórdão Moser», EU:C:2019:752, n.º 36 e jurisprudência referida. Referindo igualmente os n.ºs 10 e 54 desse acórdão, a Comissão acrescentou que é precisamente porque o montante do subsídio para guarda dos filhos dependia expressamente do montante do rendimento profissional anterior efetivamente recebido que era possível calcular o seu montante em função do contexto económico e social do beneficiário.

¹³ 41/84, a seguir «Acórdão Pinna», EU:C:1986:1. V., especialmente, n.º 25 desse acórdão.

¹⁴ Regulamento do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO 1971, L 149, p. 2). A Comissão esclarece que decorre do Acórdão de 27 de setembro de 1988, Lenoir (313/86, a seguir «Acórdão Lenoir», EU:C:1988:452, n.ºs 9, 11 e 16), que não é possível ajustar «as prestações periódicas pecuniárias, concedidas exclusivamente em função do número e, eventualmente, da idade dos membros da família» ao contexto económico e social.

¹⁵ Conclusões apresentadas pelo advogado-geral F. Mancini no processo que deu origem ao Acórdão Pinna (41/84, não publicadas, EU:C:1985:215, n.º 7).

- ao prever um mecanismo de ajustamento das prestações familiares, que tem como consequência a modificação do nível destas em função do Estado-Membro no qual os filhos residam, a República da Áustria não trata essas prestações *como se os membros da família* residissem na Áustria.

39. A este respeito, a Comissão sustenta, em resposta ao argumento do Reino da Dinamarca de que o artigo 5.º, alínea b), do Regulamento n.º 883/2004 milita igualmente a favor da legalidade de um ajustamento das prestações familiares ao lugar de residência do filho, que, pelo contrário, aí consta a mesma ficção da residência no Estado-Membro competente na aceção dessa disposição sempre que este deva ter em conta factos ou acontecimentos ocorridos noutro Estado-Membro, confirmando, desse modo, a sua interpretação dos artigos 7.º e 67.º desse regulamento.

40. Além disso, quanto à decisão dos Chefes de Estado ou de Governo, reunidos no Conselho Europeu, relativa a um novo quadro para o Reino Unido na União Europeia¹⁶, que a República da Áustria invoca porque essa decisão previa que a Comissão apresentasse uma proposta de alteração do Regulamento n.º 883/2004 a fim de dar aos Estados-Membros a possibilidade de indexar as prestações sociais por filhos que residam num Estado-Membro diferente daquele onde o trabalhador reside, a Comissão sublinha, por um lado, que, em consequência da saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União, esse Regulamento não foi alterado. Por outro lado, considera que não decorre da avaliação de impacto da alteração desse regulamento, referida pela República da Áustria, uma vez que uma das opções previstas consistia num ajustamento das prestações familiares exportadas em função do nível de vida do Estado-Membro de residência dos filhos¹⁷, que tal indexação estivesse em conformidade com o direito da União em vigor, uma vez que aí constam reservas a esse respeito¹⁸ e que a Comissão não acolheu essa solução.

b) República da Áustria

41. Em primeiro lugar, quanto aos *abonos de família*, a República da Áustria afirma que, segundo o § 1 da FLAG, a concessão de abonos de família visa instituir uma compensação dos encargos no interesse da família e que o aumento do seu montante, previsto no § 8, n.º 2, da FLAG, em função da idade do filho da qual depende o nível de despesas corresponde a esse objetivo. Recorda que a FLAG reuniu numa única ajuda várias ajudas que eram atribuídas às famílias desde os primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial, inicialmente sob a forma de prestações em espécie, para sustentar as famílias de forma direta.

42. A República da Áustria sublinha, baseando-se nas disposições do § 8 da FLAG, que:

- os abonos de família sempre foram calculados com base no critério das despesas-tipo necessárias para garantir meios de subsistência aos filhos na Áustria;
- o seu montante é fixo, não sendo necessário apresentar despesas concretas;
- este sistema assenta na ideia de que os «custos de base» gerados por um filho na Áustria são sempre os mesmos para todos os progenitores, e

¹⁶ V. anexo I, secção D, n.º 2, alínea a), do Excerto das Conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016 (JO 2016, C 69 I, p. 1).

¹⁷ V. n.º 56 das presentes conclusões.

¹⁸ A Comissão refere-se à Avaliação de Impacto SWD(2016) 460 final/2, parte 1/6, p. 135, n.º 7.3.2.

- o facto de as prestações serem calculadas em função das necessidades reais do filho e dos custos de sustento estreitamente relacionados com o seu contexto económico e social¹⁹ decorre, por um lado, «em princípio», do facto de o seu montante aumentar de acordo com a idade dos filhos²⁰, e especialmente, em setembro, no início do ano escolar durante todo o período de escolaridade obrigatória, bem como no caso de filhos portadores de deficiência grave. Por outro lado, o seu montante é reduzido sempre que um filho com idade igual ou superior a 19 anos disponha de um determinado nível de rendimentos.

43. A República da Áustria esclarece que o montante dos abonos de família, que corresponde aos custos médios de subsistência ou às necessidades de base, foi aumentado em função do nível dos salários e dos preços, bem como da inflação. Em contrapartida, pôde ser reduzido por razões orçamentais estaduais.

44. No que diz respeito ao financiamento e às condições de concessão dos abonos de família, a República da Áustria explica que:

- as despesas relativas aos abonos de família são suportadas pelo Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (Fundo de Compensação para os Abonos de Família, Áustria)²¹;
- os recursos desse fundo proveem, nomeadamente²², das contribuições pagas pelos empregadores²³ que empregam trabalhadores no território federal²⁴;
- os trabalhadores independentes pagam, apenas na qualidade de empregadores, essas contribuições, calculadas em função dos salários pagos aos seus trabalhadores, e não com base nos seus rendimentos;
- este tipo de contribuição é concebido como uma espécie de taxa especial, calculada com base na soma dos salários de todos os trabalhadores²⁵, tenham ou não filhos a cargo, e
- ao contrário das contribuições para a segurança social, não é efetuada qualquer dedução sobre o salário bruto de cada trabalhador, e o pagamento dos abonos de família não está relacionado com o exercício de uma atividade profissional na Áustria, nos termos do § 2.º, n.º 1, da FLAG,

¹⁹ A República da Áustria, bem como o Reino da Noruega, consideram que a relação das prestações familiares com o custo de vida é confirmada no relatório FreSSco, intitulado «Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits», constante do anexo VI à avaliação de impacto referida na nota 18 das presentes conclusões, parte 3/6, n.º 1.7.2., p. 44. A República da Áustria sublinha que este demonstra, especialmente, que as prestações familiares são, em princípio, ajustadas, assentando o ajustamento sempre na taxa de inflação.

²⁰ A República da Áustria sublinha que o critério do número de filhos e da idade destes não é, por si só, determinante para apreciar a natureza da prestação e as características concretas tidas em conta. A este respeito, considera «eloquente» o seguinte exemplo dado pelo Reino da Noruega: «[o] Estado-Membro A tomou conhecimento, através das estatísticas, de que um carrinho de bebé custa, em média, 100 euros e que o reembolso de 50 % ascende, assim, a 50 euros. Para evitar o sistema inutilmente fastidioso de reembolso, esse Estado decide pagar a prestação imediatamente sob a forma de um montante fixo de 50 euros, acompanhado de uma regra de indexação que corrige o aumento dos preços dos carrinhos de bebé. Além disso, para garantir que o objetivo e a função da prestação são atingidos seja qual for o lugar de residência dos filhos, o que acontecia automaticamente no quadro do sistema de reembolso anterior, o legislador acrescenta um mecanismo de indexação para corrigir os custos reais da compra dos carrinhos de bebés nos vários Estados-Membros». V., a este respeito, nota 11 das presentes conclusões.

²¹ V. § 39, n.º 1, da FLAG.

²² A República da Áustria refere que, além disso, o fundo de compensação para os abonos de família é financiado essencialmente por um montante fixo do imposto sobre o rendimento, de quotas-partes do imposto sobre as sociedades e do imposto sobre o rendimento, bem como por contribuições sobre explorações agrícolas e silvícolas e compensações de vários ministérios federais. V. § 39, n.º 2, alíneas b) a h), da FLAG.

²³ V. § 39, n.º 2, alínea a), da FLAG.

²⁴ V. § 41, n.º 1, da FLAG.

²⁵ V. § 41, n.º 3, da FLAG.

nem com o montante das contribuições do empregador ou dos trabalhadores independentes e não assalariados.

45. Em segundo lugar, quanto ao *crédito de imposto por filhos a cargo*, a República da Áustria afirma que, nos termos do § 33, n.º 3, da EStG, o contribuinte que beneficie de abonos de família com base na FLAG tem direito, por cada um dos seus filhos, a um crédito de imposto por filhos a cargo de 58,40 euros, pago ao mesmo tempo que os abonos de família. Do ponto de vista económico, o crédito de imposto por filhos a cargo possui, assim, a natureza de uma majoração dos abonos de família. Todavia, ao contrário destes, o crédito de imposto por filhos a cargo não é financiado por recursos do fundo de compensação para os abonos de família, mas pelas receitas fiscais gerais.

46. Em contrapartida, o subsídio familiar «plus» e as outras vantagens fiscais²⁶ em causa não constituem uma contribuição para o sustento dos filhos, mas uma compensação, através da atenuação da carga fiscal, pois, com rendimentos iguais, os contribuintes que exercem uma atividade profissional e que têm filhos têm uma capacidade contributiva inferior à dos contribuintes que exercem uma atividade profissional e que não têm filhos. Esta capacidade é avaliada tomando em consideração as necessidades materiais básicas (ou necessidades médias) para o sustento de um filho, incluindo as atividades indispensáveis à vida deste.

47. A República da Áustria explica a sua opção de ajustar o montante das prestações familiares e das vantagens fiscais²⁷ em causa em função do Estado de residência do filho, com base nos níveis de preços comparados publicados pelo Eurostat, em virtude da finalidade, nomeadamente, dos abonos de família e do crédito de imposto por filhos a cargo, que é reembolsar os pais de uma parte das despesas que estes têm habitualmente de suportar com o sustento do seu filho, e por essas despesas dependerem, no essencial, do nível de preços no lugar da residência permanente.

48. Ora, o aumento da liberdade de circulação dos trabalhadores no território da União e a exportação indiferenciada dos abonos de família e do crédito de imposto por filhos a cargo que daí resultou, independentemente do Estado no qual os filhos para os quais as prestações eram atribuídas tinham a sua residência permanente, conduziram a distorções crescentes no sistema dessas prestações. Se o filho vivesse num Estado-Membro com baixo poder de compra, o efeito do apoio era superior à atenuação pretendida²⁸. Pelo contrário, se o filho vivesse num Estado-Membro com um poder de compra mais elevado, a atenuação ficava aquém da medida pretendida.

49. Em terceiro lugar, *em resposta à primeira acusação* da Comissão, a República da Áustria considera que o mecanismo de ajustamento do montante do abono de família e do crédito de imposto por filhos a cargo para todos os trabalhadores, quer sejam austríacos quer não, não é proibido pelos artigos 7.º e 67.º do Regulamento n.º 883/2004.

50. A República da Áustria sustenta que:

- no caso em apreço, apenas é aplicável o artigo 67.º do Regulamento n.º 883/2004, na medida em que contém disposições específicas relativas à exportação de prestações familiares para os membros da família que residam noutro Estado-Membro, enquanto o artigo 7.º desse regulamento tem por objeto todas as prestações de segurança social às quais se aplica;

²⁶ V. n.º 34 das presentes conclusões.

²⁷ V. n.º 83, primeiro e segundo travessões, das presentes conclusões.

²⁸ V., a título de ilustração, n.º 53 das presentes conclusões.

- a redação desse artigo 67.º não se opõe à tomada em consideração da natureza concreta, da finalidade e das modalidades da prestação familiar em causa e o Reino da Noruega tem razão quando alega que a obrigação de exportar montantes absolutos em todas as situações é contrária a essa disposição, bem como ao artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004, e
- o montante dos abonos de família e do crédito de imposto por filhos a cargo não depende, *do ponto de vista do seu valor*, do facto de o filho residir na Áustria, uma vez que essas prestações visam compensar uma parte dos custos do sustento dos filhos que *dependem do nível de preços no lugar onde estes vivem*.

51. A este respeito, a República da Áustria refere igualmente:

- o considerando 16 do Regulamento n.º 883/2004, que especifica que, no que respeita a prestações que estão relacionadas com o contexto económico e social do interessado, o lugar de residência pode ser tido em conta²⁹;
- o Acórdão de 15 de março de 2001, Offermanns³⁰, do qual resulta que a expressão «compensar os encargos familiares» tem em vista, nomeadamente, uma contribuição pública para o orçamento familiar, destinada a atenuar os encargos decorrentes do sustento dos filhos, o que permite demonstrar que as prestações familiares têm uma relação direta com os custos suportados com o sustento de um filho e podem, por isso, ser ajustadas para ter em conta os custos reais;
- as conclusões apresentadas pelo advogado-geral G. Slynn no processo que deu origem ao Acórdão Lenoir³¹ e o n.º 16 desse acórdão, no qual o Tribunal de Justiça decidiu que, tratando-se de uma ajuda paga sob a forma de uma soma fixa no início do ano letivo, o Regulamento n.º 1408/71 não se opunha a que um beneficiário de prestações familiares, nacional de um Estado-Membro e residente no território de outro Estado-Membro, não pudesse reclamar o pagamento, pelos organismos sociais do seu país de origem, dos subsídios de início de ano letivo, se estes fossem calculados não exclusivamente em função do número e da idade dos filhos, mas tomando em consideração o contexto económico e social e, portanto, a residência dos interessados, bem como
- o Acórdão Moser, especialmente os n.ºs 53 e 54, do qual resulta que *o objetivo*³² da legislação nacional é determinante. Uma vez que, no caso em apreço, se tratava de receber uma prestação de substituição do rendimento profissional durante um período de guarda dos filhos, o Tribunal de Justiça decidiu que havia que atender às condições de remuneração reais

²⁹ Segundo a República da Áustria, o considerando 16 do Regulamento n.º 883/2004 não se refere ao artigo 70.º desse regulamento porque este tem por objeto excluir da regra da exportabilidade prestações especiais financiadas pelo imposto que garantam um rendimento de substituição ou uma proteção especial às pessoas portadoras de deficiência, que são expressamente devidas no lugar de residência dos seus beneficiários.

³⁰ C-85/99, EU:C:2001:166, n.º 41, sobre a interpretação do artigo 1.º, alínea u), i), do Regulamento n.º 1408/71, relativo às prestações familiares que deviam ser distinguidas dos abonos de família definidos no ponto ii) dessa disposição. V., igualmente, n.º 72 das presentes conclusões. A regra de exportação das prestações familiares, enunciada no artigo 73.º desse regulamento, não se aplicava àquelas prestações.

³¹ Conclusões apresentadas pelo advogado-geral G. Slynn no processo que deu origem ao Acórdão Lenoir (313/86, não publicadas, EU:C:1988:87).

³² Associando-se ao articulado de intervenção do Reino da Noruega, a República da Áustria alega igualmente que o artigo 67.º do Regulamento n.º 883/2004 e a jurisprudência do Tribunal de Justiça confirmam que se deve ter em conta a natureza concreta, a finalidade e as modalidades das prestações, bem como, por exemplo, o facto de se tratar de uma prestação baseada nas necessidades do filho ou calculada por referência aos rendimentos dos progenitores. Por conseguinte, a obrigação de exportar prestações em montantes absolutos em todas as situações é contrária às disposições do artigo 67.º — bem como do artigo 7.º — do Regulamento n.º 883/2004.

no Estado de emprego para determinar o montante do complemento diferencial para uma prestação familiar, a atribuir por força do artigo 68.º do Regulamento n.º 883/2004.

52. Assim, a República da Áustria considera, em primeiro lugar, que a Comissão não pode sustentar, fazendo referência aos Acórdãos Lenoir e Moser, que prestações concedidas sob a forma de montante fixo, ao contrário das atribuídas diretamente por referência à situação real dos beneficiários, não podem, em caso algum, ser ajustadas. A este respeito, a República da Áustria é de opinião que as prestações em causa são comparáveis às que foram objeto do Acórdão Lenoir. Alega que os custos de aquisição de artigos de uso corrente, que estão não só, mas também relacionados com o início do ano escolar, são igualmente reembolsados de forma fixa no quadro dos abonos de família que paga. Além disso, a República da Áustria sublinha que a tomada em consideração do objetivo da prestação em causa no Acórdão Moser é transponível para o caso em apreço.

53. Concretamente, a República da Áustria alega que os abonos de família ajustados ao poder de compra no Estado-Membro de residência dos filhos por força do mecanismo de ajustamento ainda são, nalguns Estados-Membros que têm um coeficiente inferior a 100 %, — em parte, até consideravelmente — superiores à prestação prevista no lugar de residência dos filhos. Dá os dois exemplos seguintes, relativos à soma paga a uma família com apenas um filho, recém-nascido: embora o montante dos abonos de família na Hungria fosse, em 2020, de 12 200 florins húngaros (HUF) por mês, ou seja, o equivalente a cerca de 34 euros, os abonos de família ajustados e o crédito de imposto por filhos a cargo pagos pela República da Áustria ascendiam a 99,13 euros, ou seja, quase o triplo. De igual modo, embora os abonos de família na Eslováquia ascendessem, em 2020, a cerca de 24,95 euros por mês, os abonos de família ajustados e o crédito de imposto por filhos a cargo ascendia a 122,57 euros, ou seja, quase cinco vezes o montante do subsídio eslovaco³³.

54. Em segundo lugar, a República da Áustria considera que a Comissão não pode fazer referência ao Acórdão Pinna, uma vez que este dizia respeito a uma legislação nacional que excluía a concessão de prestações familiares, o que a distingue do mecanismo de ajustamento do montante das prestações pagas que a República da Áustria instituiu.

55. Acrescenta que, atendendo ao objeto da legislação francesa em questão no processo que deu origem a esse acórdão, o Tribunal de Justiça não acolheu, precisamente, as considerações do advogado-geral F. Mancini³⁴ relativas a legislações que preveem um ajustamento das prestações exportadas. Além disso, esse parecer não pode ser transposto no que se refere aos abonos de família austríacos porquanto estes têm em conta o custo de vida e nem os abonos de família nem o crédito de imposto por filhos a cargo são «um elemento complementar do salário-base»³⁵ — uma vez que são atribuídos independentemente do eventual rendimento profissional.

³³ Para sublinhar, igualmente, a importância do ajustamento em relação ao nível de preços na Dinamarca, onde os preços no consumidor são os mais elevados da União, esta dá como exemplo uma comparação com a Bulgária, que tem os preços no consumidor mais baixos da União. Assim, no caso de um trabalhador, cidadão da União, que tenha um filho de 1 ano de idade, o abono mensal dinamarquês é dez vezes mais elevado do que o previsto na Bulgária. Com um ajustamento em função do nível de preços na Bulgária (próximo do índice 40 se considerarmos o nível 100 para a Dinamarca), o abono dinamarquês representa quatro vezes o montante do abono búlgaro.

³⁴ Conclusões apresentadas pelo advogado-geral F. Mancini no processo que deu origem ao Acórdão Pinna (41/84, não publicadas, EU:C:1985:215).

³⁵ Conclusões apresentadas pelo advogado-geral F. Mancini no processo que deu origem ao Acórdão Pinna (41/84, não publicadas, EU:C:1985:215, n.º 7). Sublinhado nosso.

56. Em terceiro lugar, quanto ao argumento da Comissão relativo ao facto de *o novo quadro para o Reino Unido* nunca ter entrado em vigor³⁶, a República da Áustria salienta que, todavia, o compromisso para com o Reino Unido visava ter em conta os vários níveis de preços na União, bem como, além disso, — ao contrário das leis que devem ser apreciadas no quadro da ação por incumprimento — a importância das prestações concedidas por filhos no Estado de residência. Observa igualmente que, no n.º 2 das suas conclusões, o Conselho Europeu considerou que as disposições que adotara eram «*totalmente compatíveis com os Tratados*»³⁷ e que a Comissão considerou que a opção escolhida não violava o artigo 48.º TFUE³⁸.

57. A este respeito, a República da Áustria sublinha que, embora tenha sido, de facto, ponderada uma adaptação do Regulamento n.º 883/2004, tal não foi o caso do Regulamento n.º 492/2011. Daqui retira que o artigo 7.º deste regulamento — tal como o artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 — não contém qualquer princípio de não discriminação que vá além do que é consagrado no direito primário.

58. Em conclusão, a República da Áustria sublinha que não seria necessária uma alteração do Regulamento n.º 883/2004 para os casos em que um Estado-Membro ajuste, em caso de exportação, em conformidade com regras objetivas, «para cima» ou «para baixo», uma prestação familiar que esteja relacionada com o contexto económico e social do Estado-Membro e que é esse o caso da sua legislação, a qual deve, por conseguinte, ser distinguida das medidas previstas em 2016 para o Reino Unido.

2. *Apreciação*

59. A ação por incumprimento intentada pela Comissão tem por objeto a legislação austríaca que prevê, desde 1 de janeiro de 2019, o ajustamento do montante de determinadas prestações familiares, bem como de vantagens sociais e fiscais, para cima ou para baixo, em função do nível geral de preços no Estado-Membro onde residam, de forma permanente, os filhos que dão origem ao direito a essas prestações, com base no rácio entre os níveis de preços comparados publicados pelo Eurostat para cada um dos Estados-Membros da União e o da República da Áustria³⁹.

60. A primeira acusação desta ação, relativa à violação dos artigos 7.º e 67.º do Regulamento n.º 883/2004, diz respeito aos abonos de família e ao crédito de imposto por filhos a cargo.

61. Segundo o artigo 3.º, n.º 1, alínea j), do Regulamento n.º 883/2004, este regulamento aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos da segurança social que digam respeito a *prestações familiares*.

³⁶ V. n.º 40 das presentes conclusões.

³⁷ Sublinhados acrescentados na contestação da República da Áustria.

³⁸ A República da Áustria refere-se à «Declaração da Comissão Europeia sobre a indexação das prestações por filhos a cargo para um Estado-Membro diferente daquele onde o trabalhador reside», que consta do anexo V dessas conclusões (v. nota 16 das presentes conclusões), bem como à avaliação de impacto referida na nota 18 das presentes conclusões, n.º 7.3.2, p. 135.

³⁹ Este mecanismo aplica-se igualmente entre a República da Áustria e cada um dos Estados partes no acordo EEE, bem como a Suíça.

62. No caso em apreço, é pacífico que as prestações austríacas em causa constituem «prestac[ões] familiar[es]» na aceção do artigo 1.º, alínea z), do referido regulamento, designando essa expressão todas as prestações em espécie ou pecuniárias *destinadas a compensar os encargos familiares*, com exclusão dos adiantamentos de pensões de alimentos e dos subsídios especiais de nascimento ou de adoção referidos no anexo I desse regulamento⁴⁰.

63. Por conseguinte, como sustenta a Comissão, com razão, essas prestações estão subordinadas à regra geral enunciada no artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004, com a epígrafe «Derrogação das regras de residência», relativa, nomeadamente, *ao montante* das prestações pecuniárias, uma vez que esse artigo prevê que estas não podem sofrer qualquer *redução* ou *modificação*, pelo facto de o beneficiário ou os seus familiares residirem num Estado-Membro que não seja aquele em que se situa a instituição responsável pela concessão das prestações.

64. Esta regra é a reiteração do princípio da exportabilidade das prestações de segurança social, consagrado no artigo 48.º, primeiro parágrafo, alínea b), TFUE. Fixar o montante dessas prestações em função da residência dos membros da família constitui, por isso, uma violação do direito de circular livremente reconhecido aos cidadãos da União⁴¹.

65. É verdade que o artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004 prevê exceções expressamente admitidas nesse regulamento⁴². Contudo, o seu artigo 67.º não consta entre elas. Pelo contrário, como alegam a Comissão e a maioria dos Estados-Membros que intervieram em seu apoio, esta disposição vem enunciar, no capítulo 8 do referido Regulamento, consagrado às prestações familiares, o princípio da não incidência da residência dos membros da família num Estado-Membro que não seja aquele que concede essas prestações.

66. A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou ainda, muito recentemente, que o artigo 67.º do Regulamento n.º 883/2004 visa evitar que um Estado-Membro possa fazer depender a concessão *ou o montante* de prestações familiares da residência dos membros da família do trabalhador no Estado-Membro que concede a prestação⁴³.

67. Por conseguinte, na minha opinião, atendendo à regra da ficção da residência do trabalhador no Estado-Membro no qual exerceu o seu direito de livre circulação, bem como da residência da sua família inteira⁴⁴, enunciada no artigo 67.º do Regulamento n.º 883/2004, que garante a igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes, não é admissível, sem alteração dessa disposição⁴⁵, que um Estado-Membro introduza na sua legislação uma exceção ao princípio da

⁴⁰ A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou que a expressão «compensar os encargos familiares» deve ser interpretada no sentido de que tem em vista, nomeadamente, uma contribuição pública para o orçamento familiar, destinada a atenuar os encargos decorrentes do sustento dos filhos. V. Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 38 e jurisprudência referida).

⁴¹ V. Acórdãos de 19 de julho de 2012, Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:475, n.º 38), e Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 69).

⁴² V., nomeadamente, artigo 70.º do Regulamento n.º 883/2004, que trata das prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo.

⁴³ V. Acórdãos de 25 de novembro de 2021, Finanzamt Österreich (Abonos de família para cooperante) (C-372/20, EU:C:2021:962, n.º 76), e Moser (n.º 36 e jurisprudência referida). V., por analogia, Acórdão Pinna (n.º 9), *bem como* Acórdão de 5 de outubro de 1995, Imbernon Martínez (C-321/93, EU:C:1995:306, n.º 22).

⁴⁴ V. Acórdãos de 7 de junho de 2005, Dodl e Oberhollenzer (C-543/03, EU:C:2005:364, n.º 45); de 22 de outubro de 2015, Trapkowski (C-378/14, EU:C:2015:720, n.º 35), *bem como* Moser (n.ºs 37 e 38, e jurisprudência referida). Neste acórdão, o Tribunal de Justiça confirmou que o artigo 67.º do Regulamento n.º 883/2004 é aplicável a um trabalhador que trabalhe num Estado-Membro diferente daquele cuja legislação lhe é aplicável. V., igualmente, artigo 5.º, alínea b), desse regulamento, que consagra o princípio da equiparação de factos, do qual consta também a expressão «como se», *bem como* Acórdão de 12 de março de 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, n.ºs 42 a 44).

⁴⁵ Saliento, a este respeito, que não foi efetuada qualquer alteração desde o projeto previsto a favor do Reino Unido durante o ano de 2016. V. n.ºs 40 e 56 das presentes conclusões.

equivalência rigorosa do montante das prestações familiares considerando que essa exigência pode ser satisfeita apenas em valor, em conformidade com o objetivo prosseguido pelo legislador nacional, a saber, o de compensar os encargos familiares.

68. Esta análise é corroborada, por um lado, pela economia geral do Regulamento n.º 883/2004, cujo artigo 68.º prevê regras de prioridade destinadas a evitar a cumulação injustificada de prestações quando, em relação ao mesmo período e aos mesmos familiares, estejam previstas prestações nos termos das legislações de mais do que um Estado-Membro⁴⁶, e, por outro lado, pelo artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009⁴⁷, referido pelo Órgão de Fiscalização da EFTA e pela República Checa, que define o procedimento para a aplicação dos artigos 67.º e 68.º do Regulamento n.º 883/2004. A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou que o objetivo prosseguido é garantir ao beneficiário de prestações pagas por vários Estados-Membros um montante total idêntico ao montante da prestação mais favorável que lhe seja devida nos termos da legislação de apenas um desses Estados⁴⁸. Este sistema assenta na ideia geral de que, se um trabalhador migrante paga contribuições sociais e impostos num Estado-Membro, deve poder beneficiar dos mesmos abonos que os trabalhadores nacionais⁴⁹. O referido sistema ficaria privado de efeito se um dos Estados-Membros tivesse o direito de ajustar o montante das prestações em função do lugar de residência do beneficiário.

69. A República da Áustria, apoiada pelo Reino da Dinamarca e pelo Reino da Noruega, retira dos Acórdãos Pinna⁵⁰, Lenoir⁵¹ e Moser⁵² argumentos contrários a esta interpretação. Afigura-se que esses argumentos devem ser afastados devido à evolução do conteúdo dos regulamentos aplicáveis em matéria de segurança social e ao alcance desses acórdãos.

70. Em primeiro lugar, importa sublinhar que o princípio da exportabilidade das prestações familiares foi acolhido pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Pinna, e posteriormente no Acórdão Lenoir que lhe faz referência⁵³. Pode mesmo salientar-se da leitura dos argumentos das partes recordados pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Pinna⁵⁴ que o litígio que deu origem a este acórdão tinha como objeto a diferença quanto aos montantes ou à taxa das prestações consoante o Estado no qual residiam os membros da família em causa, o que tinha como consequência pôr em causa os direitos adquiridos pelo trabalhador em conformidade com a lei à qual estava sujeito e, portanto, com o objetivo de assegurar a livre circulação dos trabalhadores.

71. Em segundo lugar, na minha opinião, a exceção admitida no Acórdão Lenoir no caso de concessão de prestações que estão estreitamente relacionadas com o contexto social⁵⁵ tem um alcance limitado.

⁴⁶ V., para recordar as modalidades da regra da não cumulação de prestações no caso de prestações devidas por mais do que um Estado-Membro a um mesmo título, Acórdão Moser (n.º 41).

⁴⁷ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2009, L 284, p. 1).

⁴⁸ V. Acórdão Moser (n.ºs 42 e 46).

⁴⁹ V. Acórdão de 10 de julho de 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, n.º 33 e jurisprudência referida).

⁵⁰ V. n.º 54 das presentes conclusões.

⁵¹ V. n.º 51, terceiro travessão, das presentes conclusões.

⁵² V. n.º 51, quarto travessão, das presentes conclusões.

⁵³ V. Acórdãos Pinna (n.º 21) e Lenoir (n.º 14).

⁵⁴ V. Acórdão Pinna (n.ºs 10, 11 e 14).

⁵⁵ V. Acórdão Lenoir (n.º 16).

72. De facto, há que voltar a colocar esta decisão no quadro jurídico com base no qual foi proferida, ou seja, o artigo 1.º, alínea u), do Regulamento n.º 1408/71, que efetuava uma distinção entre *abonos de família* — expressão que designa as prestações periódicas pecuniárias concedidas exclusivamente em função do número e, eventualmente, da idade dos membros da família — e *prestações familiares* — expressão que designa quaisquer prestações em espécie ou pecuniárias destinadas a compensar os encargos familiares, com exclusão dos subsídios especiais de nascimento referidos no anexo I⁵⁶.

73. Além disso, como sublinhou a República da Polónia, a derrogação do princípio da exportabilidade das prestações de segurança social admitida pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Lenoir foi alargada a outras prestações *especiais* de carácter não contributivo⁵⁷.

74. Ora, por um lado, no artigo 1.º, alínea z), do Regulamento n.º 883/2004, o legislador da União não retomou essa distinção entre as várias prestações destinadas às famílias. Por outro lado, a título de exceção ao princípio geral enunciado no artigo 7.º desse regulamento, relativo às regras de residência, o critério do contexto económico e social foi admitido unicamente para as prestações abrangidas pelo âmbito de aplicação material do artigo 70.º do referido regulamento⁵⁸.

75. Em terceiro lugar, no que respeita ao Acórdão Moser, que, segundo a República da Áustria e o Reino da Noruega, justifica que se considere que o objetivo da prestação em causa é determinante, sou de opinião que a interpretação do Tribunal de Justiça não é transponível. De facto, o processo que deu origem a esse acórdão dizia respeito a um subsídio para guarda dos filhos, que, na sua variante relacionada com o rendimento, constituía uma prestação de substituição do rendimento profissional. O seu montante dependia expressamente do montante do rendimento anterior, o que justificou que o Tribunal de Justiça procedesse a uma interpretação conforme com o objetivo de compensar a perda de salário, considerando que o montante do subsídio devia ser calculado em função do salário efetivamente auferido. Assim, a solução acolhida pelo Tribunal de Justiça no referido acórdão não assenta na possibilidade de ajustar uma prestação familiar ao contexto económico e social consoante o lugar de residência do seu beneficiário.

76. No caso em apreço, a referência ao Acórdão Moser não é, *a fortiori*, pertinente para justificar o ajustamento do montante de prestações familiares quando este não dependa de custos reais e seja determinado independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais dos beneficiários, com base numa situação legalmente definida⁵⁹.

77. De facto, observo, à semelhança da Comissão e dos Estados-Membros que intervieram em seu apoio, que decorre dos documentos dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que os abonos de família concedidos pela República da Áustria correspondem à definição que lhes era dada pelo Regulamento n.º 1408/71, ou seja, que se trata de prestações periódicas pecuniárias concedidas à família do beneficiário exclusivamente em função do número e, eventualmente, da idade dos membros da família.

⁵⁶ V. Acórdãos Lenoir (n.º 9), para uma resenha da história legislativa, e Pinna (n.ºs 9 e 18).

⁵⁷ V. Acórdãos de 6 de julho de 2006, Kersbergen-Lap e Dams-Schipper (C-154/05, EU:C:2006:449, n.º 33 e jurisprudência referida), e de 18 de dezembro de 2007, Habelt e o. (C-396/05, EU:C:2007:810, n.º 81).

⁵⁸ V. considerando 16 do Regulamento n.º 883/2004. A este respeito, é lógico que o legislador da União tenha adotado esse critério em razão do objeto das prestações, ou seja, assegurar um rendimento mínimo de subsistência que apenas pode ser determinado em função do contexto económico e social no lugar de residência.

⁵⁹ V. Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.ºs 36 e 37).

78. A este respeito, saliento, em primeiro lugar, que, segundo a redação do § 8 da FLAG, o montante dos abonos de família a que uma pessoa tem direito é determinado em função do número e da idade dos filhos pelos quais esses abonos de família são concedidos. Em segundo lugar, não é fornecida qualquer especificação sobre a relação entre o montante dessa prestação e o nível real dos preços com base nos quais este é calculado⁶⁰. Por conseguinte, a República da Áustria não se pode limitar a sustentar que o facto de o montante dessa prestação aumentar com a idade demonstra que esta está, «em princípio», relacionada com os custos de sustento do filho.

79. De uma forma geral, não decorre da legislação nacional em questão quais são exatamente as despesas correntes que servem de base à fixação do montante fixo das prestações familiares⁶¹, nem que outros elementos, além da idade ou do número de filhos, podem justificar o seu aumento, nem em que proporções. Nestas condições, a Comissão tem razão quando alega que não são tomadas em consideração as despesas efetivas⁶² relacionadas com necessidades concretas, o que é demonstrado pela uniformidade dos montantes em todo o território austríaco, sem atender às variações associadas ao nível de preços na Áustria.

80. Assim, pelos fundamentos expostos, proponho que o Tribunal de Justiça julgue procedente a primeira acusação suscitada pela Comissão.

B. Quanto à segunda acusação, relativa à violação do princípio da igualdade de tratamento previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011

1. Argumentos das partes

a) Comissão

81. Com a sua segunda acusação, a Comissão pede que seja declarada a violação, pela República da Áustria, do princípio da igualdade de tratamento previsto, por um lado, no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, na medida em que a legislação desse Estado-Membro introduz o ajustamento do *abono de família* e do *crédito de imposto por filhos a cargo*, e, por outro, no artigo 7.º, n.º 2, deste último regulamento, na medida em que a legislação do referido Estado-Membro prevê o ajustamento do *subsídio familiar «plus»*, do *crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos*, do *crédito de imposto para famílias monoparentais* e do *crédito de imposto por pensão de alimentos*, em função do lugar de residência do filho.

⁶⁰ Note-se que o relatório FreSsco, que a República da Áustria invocou a seguir ao Reino da Noruega (v. nota 19 das presentes conclusões), quanto à situação em 2016 e 2017, não contém nenhuma especificação nesse sentido e refere apenas um ajustamento em função da taxa de inflação.

⁶¹ O mesmo se verifica quanto ao abono de escolaridade ou ao abono relacionado com a deficiência do filho, como decorre dos documentos submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça. V. n.º 38, quarto travessão, e n.º 42, quarto travessão, das presentes conclusões.

⁶² V. nota 11 das presentes conclusões. O exemplo dado pelo Reino da Noruega demonstra precisamente, a este respeito, que não é tomado em consideração o nível de despesa real em função do lugar de compra. O mesmo se verifica quanto à variedade de fatores que devem ser tomados em consideração na situação dos migrantes, como encargos financeiros suplementares decorrentes, nomeadamente, do facto de um dos progenitores estar ausente, como sublinhou a Roménia.

82. A Comissão afirma que:

- o artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 tem por objeto assegurar, em conformidade com o artigo 45.º, n.º 2, TFUE, em benefício dos trabalhadores em causa, a igualdade em matéria de segurança social, sem distinção de nacionalidade, suprimindo qualquer discriminação nessa matéria que possa resultar das legislações nacionais dos Estados-Membros⁶³;
- o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011 concretiza, igualmente, o princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 45.º, n.º 2, TFUE, que protege os trabalhadores migrantes não só das discriminações diretas, baseadas na nacionalidade, mas também de todas as formas indiretas de discriminação, e
- esta disposição abrange todas as vantagens, tanto sociais como fiscais, que, relacionadas ou não com um contrato de trabalho, são geralmente reconhecidas aos trabalhadores nacionais em razão, principalmente, da sua qualidade objetiva de trabalhadores ou pelo simples facto de terem a sua residência habitual no território nacional⁶⁴.

83. A Comissão alega que:

- o abono de família e o crédito de imposto por filhos a cargo são simultaneamente prestações familiares sujeitas ao princípio da igualdade de tratamento, enunciado no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004, e vantagens sociais, reguladas pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011⁶⁵;
- o subsídio familiar «plus», o crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos, o crédito de imposto para famílias monoparentais e o crédito de imposto por pensão de alimentos, que são atribuídos pela República da Áustria às pessoas que trabalham no seu território, pelos seus filhos, independentemente das necessidades reais destes e, portanto, do seu contexto social, constituem vantagens fiscais, uma vez que reduzem o montante do imposto sobre o rendimento. Na medida em que, nos casos em que não seja devido nenhum montante a título de imposto, o crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos e o atribuído a famílias monoparentais são pagos sob a forma de um suplemento por filho, presume-se que o beneficiário fica igualmente sujeito a imposto na Áustria. Esses créditos de imposto estão, por isso, também sujeitos ao princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, e
- o ajustamento, a partir de 1 de janeiro de 2019, do montante fixo das prestações familiares, bem como das vantagens sociais e fiscais, apenas em função do critério do lugar de residência dos filhos afeta essencialmente os trabalhadores migrantes cujos membros da família residam fora do Estado-Membro que concede a prestação, o que a República da Áustria não contesta.

84. A este respeito, a Comissão salienta que:

- de acordo com os trabalhos preparatórios da lei que institui o mecanismo de ajustamento dessas prestações e vantagens, a República da Áustria prosseguia um objetivo de redução das despesas orçamentais do Estado partindo do princípio de que o número de filhos que residem

⁶³ A Comissão faz referência ao Acórdão de 22 de junho de 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, n.º 42 e jurisprudência referida).

⁶⁴ A Comissão faz referência ao Acórdão de 12 de maio de 1998, Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, n.º 25).

⁶⁵ A Comissão faz referência ao Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 45 e jurisprudência referida).

em Estados-Membros onde o nível de preços é inferior ao que existe na Áustria é maior do que o número de filhos que residem em Estados-Membros onde o nível de preços é superior ao que existe na Áustria, e

- de facto, decorre da legislação austríaca que, quanto aos Estados-Membros vizinhos da República da Áustria, o coeficiente de ajustamento é, para a República Checa, de 0,619, para a Alemanha, de 0,974, para a Itália, de 0,948, para a Hungria, de 0,562, para a Eslovénia, de 0,79 e, para a Eslováquia, de 0,641. Apenas nos casos da Suíça e do Liechtenstein o ajustamento resulta num montante mais elevado, ou no mesmo montante fixo, do que na Áustria.

85. A Comissão acrescenta que, no entanto, a legislação austríaca exclui os casos em que os filhos da família de um funcionário austríaco o tenham acompanhado quando este tenha sido destacado para outro Estado-Membro no quadro de uma missão de serviço, tratando as prestações como se eles residissem na Áustria.

86. Ora, segundo essa instituição, à luz dos critérios de apreciação da comparabilidade das situações fixados pelo Tribunal de Justiça⁶⁶, a situação dos trabalhadores fronteiriços que vivem com os seus filhos não é diferente das dos funcionários austríacos destacados. Embora estejam em desvantagem ao ser colocados em Estados-Membros nos quais o custo de vida é superior ao da República da Áustria, o seu número é claramente inferior ao dos trabalhadores migrantes. A Comissão é igualmente da opinião de que as diferenças jurídicas internacionais, europeias e nacionais invocadas por este Estado-Membro não são pertinentes.

87. Daqui a Comissão conclui que a República da Áustria criou uma discriminação indireta em detrimento dos trabalhadores migrantes, que nenhum objetivo legítimo parece poder justificar.

88. Em resposta aos argumentos da República da Áustria, segundo a qual, em primeiro lugar, *não se verifica discriminação* porquanto o princípio da igualdade de tratamento exige que o montante das vantagens financeiras devidas a um trabalhador para o sustento de um filho corresponda ao das despesas no lugar de residência desse filho⁶⁷, a Comissão observa que as prestações familiares e as vantagens sociais e fiscais em causa não são calculadas, de forma geral, em função do nível real dos preços nesse lugar e que o seu montante fixo é uniforme em todo o território nacional apesar da disparidade do poder de compra nas várias unidades regionais. A este respeito, salienta que a explicação dada pelo Reino da Dinamarca em apoio da República da Áustria, de que essa uniformidade resulta do cálculo do montante dos abonos de família e do crédito de imposto por filhos a cargo por referência à categoria de pessoas com rendimento mais baixo, não se baseia em nenhum documento apresentado pela República da Áustria.

89. A Comissão esclarece igualmente que é difícil conceber como este Estado-Membro pode sustentar que as prestações familiares e as vantagens sociais e fiscais que atribui têm uma relação real com as despesas suportadas pelos filhos e simultaneamente considerar que deve proceder, por exemplo, em relação à Alemanha e à Itália, a um ajustamento dessas prestações e vantagens para uma diferença de poder de compra de apenas 2,6 % e 5,2 %, bastante inferior à de 8 % que existe na República da Áustria entre o Estado federado de Viena e o da Baixa Áustria, a qual não é tida em conta⁶⁸.

⁶⁶ A Comissão faz referência ao Acórdão de 12 de dezembro de 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complemento de pensão para mães) (C-450/18, EU:C:2019:1075, n.º 45 e jurisprudência referida).

⁶⁷ V. n.º 98 das presentes conclusões.

⁶⁸ V. nota 79 das presentes conclusões.

90. A Comissão acrescenta que o mecanismo de ajustamento previsto na Áustria, aplicado de acordo com o lugar de residência do filho, não é comparável aos coeficientes de correção aplicados às remunerações e às ajudas financeiras previstas nos atos da União porquanto estas dependem do lugar de afetação do funcionário da União ou do lugar onde essas ajudas devem ser pagas e os abonos de família austríacos são pagos ao trabalhador migrante pelos seus filhos e não por ele próprio.

91. A Comissão salienta, além disso, que o Reino da Dinamarca não pode sustentar simultaneamente que situações diferentes devem ser tratadas de forma diferente e que os Estados-Membros não estão obrigados a ajustar o montante dos subsídios quando o poder de compra seja mais elevado no Estado-Membro de residência dos filhos.

92. Em segundo lugar, quanto à *justificação* dada pela República da Áustria para a existência de uma eventual discriminação, que é *relativa ao objetivo* prosseguido *que consiste em precaver-se contra o risco de afetação do equilíbrio financeiro do sistema de segurança social*⁶⁹, a Comissão recorda que esse risco tem de ser grave⁷⁰. Ora, a Comissão salienta que decorre do relatório do Rechnungshof (Tribunal de Contas, Áustria), invocado pela própria República da Áustria durante o procedimento pré-contencioso para sustentar essa pretensa justificação, que, em primeiro lugar, o apoio do orçamento nacional para o financiamento das prestações familiares se tornou necessário na sequência do aumento dos montantes fixos e da redução concomitante das fontes de financiamento das prestações familiares⁷¹.

93. Em segundo lugar, a parte das prestações familiares destinadas aos filhos que residam noutro Estado-Membro que não a República da Áustria corresponde a cerca de 6 % da totalidade dos pagamentos.

94. Em terceiro lugar, se a concessão dessas prestações tem repercussões no financiamento das prestações familiares, tal deve-se principalmente à falta de fiscalização adequada das condições de concessão das prestações pelas autoridades austríacas⁷².

95. Em quarto lugar, o ajustamento das prestações familiares em função do nível de preços no Estado-Membro em causa por referência ao da República da Áustria torna mais difícil a gestão dessas prestações, do ponto de vista técnico e económico, devido ao sistema de pagamento do complemento diferencial por referência às prestações familiares atribuídas no Estado-Membro de residência do filho. Este sistema, instituído pelo artigo 68.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, é aplicável em três quartos dos casos de pagamento de prestações familiares por filhos que residam noutros Estados-Membros.

96. Em terceiro lugar, quanto à *justificação da existência de uma discriminação*, invocada pela República da Áustria a título subsidiário, *relativa ao objetivo de garantir a equivalência em valor do apoio e da atenuação financeiros na Áustria com os outros Estados-Membros em função da residência do filho*, a Comissão alega que essa justificação não constitui uma razão imperiosa de

⁶⁹ V., quanto a este argumento invocado no procedimento pré-contencioso, n.º 25 das presentes conclusões.

⁷⁰ A Comissão remete para o Acórdão de 28 de abril de 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, n.º 41).

⁷¹ A Comissão refere-se ao relatório do Tribunal de Contas intitulado «Familienbeihilfe — Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsystem» (Abono de família — objetivos e realização dos objetivos, custos e sistema de fiscalização), a seguir «relatório do Tribunal de Contas», disponível no seguinte endereço Internet: <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Familienbeihilfe.pdf> (n.ºs 6.1 e 6.3, p. 25 a 27).

⁷² A Comissão refere-se ao relatório do Tribunal de Contas (n.º 15.1, pp. 42 a 45, n.º 19.2, p. 53, e n.º 23 a 29, pp. 59 a 69).

interesse geral reconhecida e baseia-se em argumentos relativos à inexistência de diferença de tratamento e à coerência do mecanismo de ajustamento, que estão, além disso, em contradição com a exceção a esse mecanismo em benefício dos funcionários austríacos destacados.

97. Por outro lado, a Comissão, apoiada pela República Eslovaca, é da opinião de que a República da Áustria, ao considerar que devia reagir a distorções no sistema resultantes do facto de o apoio financeiro aos trabalhadores migrantes exceder o nível de atenuação das despesas destes, parece esquecer-se de que os trabalhadores originários de outros Estados-Membros contribuem para o financiamento do sistema social e fiscal austríaco da mesma forma que os trabalhadores austríacos, seja qual for o lugar de residência dos seus filhos. A Comissão sublinha que o rendimento que esses trabalhadores recebem na Áustria como contrapartida da sua prestação económica é tido em conta em igual medida, tanto para o cálculo da contribuição paga pelos empregadores para o financiamento dos abonos de família como para o cálculo do imposto.

b) República da Áustria

1) No que respeita à discriminação indireta de trabalhadores migrantes em consequência da aplicação de um critério de referência relacionado com o lugar de residência dos filhos

i) Quanto à inexistência de discriminação indireta

98. De acordo com a República da Áustria, o mecanismo de ajustamento não gera uma diferença de tratamento de situações idênticas, mas assegura que situações diferentes sejam igualmente tratadas de forma diferente. A República da Áustria recorda que o objetivo prosseguido pelo legislador austríaco através da concessão de vantagens sociais e fiscais aos progenitores que tenham filhos a cargo é permitir-lhes suportar uma parte das suas despesas com o sustento dos seus filhos. Esse objetivo implica que se distinga a situação dos trabalhadores com filhos que residem no estrangeiro da dos trabalhadores com filhos que residem na Áustria, que não são materialmente comparáveis devido às diferenças de custo da vida entre os Estados-Membros e, por conseguinte, do nível de despesas com compras equivalentes.

99. Salienta igualmente, à semelhança do Reino da Dinamarca, que, segundo a posição do Comité Europeu dos Direitos Sociais, encarregado de assegurar a aplicação da Carta Social Europeia⁷³ e da versão revista desta Carta, de 3 de maio de 1996, a exigência de não discriminação no que respeita às prestações de segurança social nos termos do artigo 12.º, n.º 4, da referida Carta não se opõe ao seu ajustamento se o filho residir num Estado com um custo de vida claramente inferior⁷⁴.

100. A República da Áustria observa que a garantia do mesmo poder de compra de acordo com o custo de vida em diferentes Estados é igualmente obtida não apenas através do coeficiente de correção para a remuneração dos funcionários da União, incluindo os abonos de família, quando

⁷³ Assinada em Turim em 18 de outubro de 1961.

⁷⁴ A República da Áustria cita o documento do Conselho da Europa, «Digest of the case law of the European Committee of Social Rights», dezembro de 2018, p. 141, disponível no seguinte endereço Internet: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

sejam pagos a uma pessoa que não seja o funcionário⁷⁵, o que implica ter em conta o lugar de residência dos filhos, mas também através da classificação dos países que participam no programa Erasmus+ em três categorias para ajustar o montante da subvenção dos estudantes para as suas despesas de alojamento e de deslocação⁷⁶.

101. A República da Áustria remete, além disso, para as Conclusões do Conselho, de 9 de outubro de 2020, sobre o reforço da proteção do rendimento mínimo para combater a pobreza e a exclusão social no contexto da pandemia de COVID-19 e do pós-pandemia⁷⁷. Salienta que, ao referir-se à Recomendação 92/441/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1992, relativa a critérios comuns respeitantes a recursos e prestações suficientes nos sistemas de proteção social⁷⁸, o Conselho identificou, entre três princípios fundamentais, o da «[a]dequação», que o leva a considerar que «as necessidades básicas devem ser cobertas por prestações de rendimento mínimo adequadas, tendo em conta o nível de vida e o nível de preços [...] nacionais [...] no Estado-Membro em causa».

102. Quanto aos argumentos da Comissão relativos à inexistência de uniformidade dos poderes de compra no território austríaco, a República da Áustria alega, antes de mais, que as diferenças de poder de compra são muito reduzidas comparativamente com as que existem nos Estados-Membros⁷⁹ e que deve ser igualmente previsto um ajustamento de acordo com as regiões nesses Estados. As dificuldades geradas por tal sistema justificam o recurso ao cálculo, pelo Eurostat, de um valor médio por Estado, que tem a vantagem de ser um critério objetivo que evita que se tenha de analisar os casos em que existam ligeiras diferenças de poder de compra, por exemplo, na Alemanha ou em Itália.

103. Em seguida, a República da Áustria considera que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é válida tal referência a montantes uniformes e aproximados⁸⁰, assim como a escolha do critério da diferença do custo de vida⁸¹. A este respeito, refere igualmente as conclusões apresentadas pela advogada-geral J. Kokott no processo que deu origem ao Acórdão Hosse⁸², de acordo com as quais «pode [...] reconhec[er-se] eventualmente ao Estado que concede a prestação o direito de a ajustar caso exista uma diferença considerável dos custos no Estado de

⁷⁵ A República da Áustria refere-se ao artigo 64.º e ao artigo 67.º, n.º 4, do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, bem como ao quarto considerando do Regulamento (CE, CECA, Euratom) n.º 2594/98 do Conselho de 27 de novembro de 1998 que altera o Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 que fixa o Estatuto dos funcionários das Comunidades Europeias assim como o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades (JO 1998, L 325, p. 1). A este respeito, refere-se ao argumento do Reino da Dinamarca, de que, no Acórdão de 8 de maio de 2014, Wiering (C-347/12, EU:C:2014:300), que dizia ainda respeito ao Regulamento n.º 1408/71, o Tribunal de Justiça sublinhou que o filho é o destinatário dos abonos de família. O ajustamento desses abonos está, por isso, em conformidade com a interpretação já dada do princípio da igualdade de tratamento.

⁷⁶ A República da Áustria faz referência ao documento da Comissão intitulado «Erasmus+ Programme Guide», versão 2 (2020), de 26 de fevereiro de 2020, p. 45, disponível no seguinte endereço Internet: https://erasmus-plus.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-09/erasmus_programme_guide_2020_v2_en.pdf.

⁷⁷ Documento 11721/2/20 REV 2, disponível no seguinte endereço Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV2/pt/pdf>.

⁷⁸ JO 1992, L 245, p. 46.

⁷⁹ A República da Áustria forneceu o seguinte exemplo: «o poder de compra em Viena ([o Estado] federa[do] com o índice mais baixo) representa cerca de 92 % do poder de compra na Baixa Áustria. Além disso, as diferenças entre os poderes de compra por habitante nas circunscrições da Baixa Áustria são mais significativas do que as diferenças de poder de compra entre os [Estados] federa[dos] austríacos. V. https://retailreport.at/sites/default/files/2019-05/GfK_%20Kaufkraft_%20C3%B4sterreich_%202019.pdf. Inversamente, o poder de compra na Bulgária representava, em 2019, 52 % do poder de compra médio dos 27 Estados-Membros [...] enquanto o poder de compra na Áustria representava 113 % deste (v. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=de>)».

⁸⁰ A República da Áustria cita o Acórdão de 24 de fevereiro de 2015, Sopora (C-512/13, EU:C:2015:108, n.º 34).

⁸¹ A República da Áustria os Acórdãos de 17 de julho de 1963, Itália/Comissão (13/63, EU:C:1963:20, título 4), e de 18 de setembro de 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, n.º 34).

⁸² C-286/03, EU:C:2005:621, n.º 109. Trata-se da resposta da advogada-geral J. Kokott ao argumento, invocado nesse processo, contra a exportação de uma prestação, de que *o montante da prestação é fixado em função do custo de vida e de assistência no Estado da instituição competente*.

residência do beneficiário, na medida em que isto seja compatível com o Regulamento n.º 1408/71. Porém, este argumento não pode implicar, de modo algum, que seja negada ao interessado toda e qualquer prestação».

104. Por último, a República da Áustria salienta que a União se refere às regiões que não pertencem, seguramente, a mais do que um Estado-Membro, nomeadamente no quadro da apreciação da elegibilidade para o apoio regional cujo objetivo é precisamente promover a coesão e, desse modo, harmonizar as condições de vida na União⁸³. Considera que, se a argumentação defendida pela Comissão no presente processo estivesse correta, só com grande esforço se poderia qualificar como adequado o facto de as regiões do Burgenland (Áustria), de Bratislava (Eslováquia) e da Transdanúbia Ocidental (Hungria) — com os municípios imediatamente adjacentes de Deutsch Jahrndorf (Áustria), Rusovce (Eslováquia) e Rajka (Hungria) — terem direitos tão diferentes a recursos do apoio regional da União, apesar de fazerem fronteira umas com as outras.

ii) Quanto à justificação objetiva de uma discriminação indireta, a título subsidiário

105. Em primeiro lugar, a República da Áustria sustenta que a Comissão citou documentos que não demonstram que este Estado prosseguia um objetivo específico de realização de poupanças e que a sua análise é infirmada pelos trabalhos preparatórios da legislação nacional⁸⁴ e, nomeadamente, pela avaliação das suas consequências em termos de eficácia⁸⁵.

106. Em segundo lugar, quanto aos *abonos de família* e ao *crédito de imposto por filhos a cargo*, a República da Áustria recorda, por um lado, que, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça⁸⁶, compete aos Estados-Membros organizar os respetivos sistemas de segurança social e, neste quadro, a República da Áustria alterou a forma de cálculo das prestações, em função do custo de vida real, para cima ou para baixo, para poder cumprir os objetivos de assunção de uma parte das despesas normalmente associadas ao sustento dos filhos e de equidade do sistema social em termos de valor. Por outro lado, a República da Áustria remete para a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais cíveis austríacos, relativa à pensão de alimentos por filhos que vivam no estrangeiro. Esta pensão de alimentos é calculada em função das condições de vida médias do devedor de alimentos e do poder de compra no país onde o filho viva. Nessa base, as necessidades do beneficiário de alimentos são concreta e individualmente relacionadas com as condições de vida dos progenitores. A República da Áustria alega igualmente que a conclusão de que os abonos de família apenas cobrem as necessidades básicas não altera em nada a sua função de apoio⁸⁷, uma vez que essas prestações prosseguem, em princípio, o mesmo objetivo que a pensão de alimentos, ou seja, cobrir as despesas habitualmente

⁸³ Decisão de execução da Comissão 2014/99/UE, de 18 de fevereiro de 2014, que estabelece a lista das regiões elegíveis para financiamento pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu e dos Estados-Membros elegíveis para financiamento pelo Fundo de Coesão no período de 2014-2020 (JO 2014, L 50, p. 22).

⁸⁴ Trata-se dos projetos de lei que deram origem às duas leis federais referidas nas notas 7 e 8 das presentes conclusões, bem como das explicações do governo relativas a esses projetos, que constam dos documentos referenciados com os n.ºs 111 e 190 dos anexos às atas estenografadas das sessões do Nationalrat (Conselho Nacional, Áustria) respeitantes à XXVIª legislatura, disponíveis, respetivamente, nos seguintes endereços Internet: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/1/I_00111/fname_692212.pdf e https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/1/I_00190/fname_698479.pdf.

⁸⁵ A República da Áustria refere-se aos documentos referenciados com os n.ºs 111 e 190 dos anexos às atas estenografadas das sessões do Conselho Nacional respeitantes à XXVIª legislatura, respetivamente, p. 3 e pp. 8 e segs.

⁸⁶ A República da Áustria refere-se aos Acórdãos de 28 de junho de 2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, n.ºs 45 e segs., e jurisprudência referida), e Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 68).

⁸⁷ A este respeito, a República da Áustria remete para as explicações constantes do documento referenciado com o n.º 111 dos anexos às atas estenografadas das sessões do Conselho Nacional respeitantes à XXVIª legislatura, pp. 1 e segs. (v. nota 84 das presentes conclusões).

suportadas pelos pais para o sustento do seu filho e que é irrelevante que o nível de abstração seja, por natureza, ligeiramente mais elevado no caso de uma prestação estatal que beneficie todos os filhos do que na avaliação individual da pensão de alimentos de um progenitor para um filho em concreto.

107. Em terceiro lugar, quanto ao *subsídio familiar «plus»* e aos *outros créditos de imposto*, a República da Áustria alega que o mecanismo de ajustamento assegura que as despesas reais sejam tomadas em consideração de forma equitativa e que todos os contribuintes que exercem uma atividade profissional e que têm filhos sejam tratados de forma igual no que respeita à sua capacidade contributiva.

108. A este respeito, a República da Áustria refere novamente o princípio da capacidade contributiva⁸⁸, nos termos do qual os encargos gerados pelos filhos devem ser fiscalmente tomados em consideração na medida adequada. Este princípio tem o seu fundamento, no direito da União, no domínio da fiscalidade direta e constitui um princípio geral do direito fiscal na União. Assim, no Acórdão de 15 de setembro de 2011, Schulz-Delzers e Schulz⁸⁹, o Tribunal de Justiça decidiu que a possibilidade de comparação de duas situações de facto relacionadas com subsídios atribuídos a expatriados «não [era] possível à luz do objetivo prosseguido com a aplicação de uma tabela de tributação progressiva que se baseia necessariamente [...] numa apreciação da capacidade contributiva do sujeito passivo feita de acordo com as condições de vida no território do Estado-Membro em causa».

109. Em quarto lugar, a República da Áustria afirma que o mecanismo de ajustamento das prestações familiares e das vantagens fiscais em causa, uma vez que assegura que seja atribuído um apoio ou uma atenuação de idêntico valor, não vai além do que é necessário para a realização do objetivo prosseguido.

110. Quanto aos argumentos da Comissão relativos ao relatório do Tribunal de Contas, a República da Áustria observa que:

- pelo facto de a concessão dos créditos de imposto em função da situação familiar estar relacionada com o crédito de imposto por filhos a cargo e, conseqüentemente, com os abonos de família cujo pagamento torna necessário que se declare em que Estado o filho em causa tem o seu lugar de residência, a despesa administrativa suplementar que resulta do mecanismo de ajustamento em função do Estado de residência é muito limitada, e
- se verificou que o número de filhos que residem noutros Estados-Membros, relativamente aos quais existe um direito a abonos de família, passou de 1 500, em 2002, para cerca de 130 000, em 2016, e a análise dos casos que apresentam um caráter de estraneidade mostra que estes «*foram objeto de fiscalização mais frequentemente do que as situações nacionais devido à qualificação do risco*».

111. Quanto ao argumento da Comissão de que, relativamente a cerca de três quartos dos filhos que residem noutros Estados-Membros, a República da Áustria apenas efetua pagamentos de complementos diferenciais⁹⁰, esta salienta que, mesmo esses pagamentos, incluindo o crédito de imposto por filhos a cargo, continuam a ser, em muitas situações, de valor mais elevado do que as prestações primárias no Estado de residência do filho.

⁸⁸ V. n.º 46 das presentes conclusões.

⁸⁹ C-240/10, EU:C:2011:591, n.º 37.

⁹⁰ V. n.º 95 das presentes conclusões.

112. Quanto ao argumento geral da Comissão — sustentado igualmente pela República da Croácia, pela República da Polónia e pela República da Eslovénia, de que é injusto que trabalhadores paguem impostos na Áustria, bem como contribuições calculadas sobre o valor dos seus salários, participando, desse modo, no financiamento das prestações controvertidas, e acabem por receber essas prestações, pelos seus filhos que residam noutro Estado-Membro, apenas sob a forma de prestações ajustadas no seu valor —, a República da Áustria considera que a base de cálculo das contribuições patronais é indiferente e que não existe nenhuma relação entre uma eventual obrigação fiscal e o direito às prestações pagas pelo Estado. Pelo contrário, se a obrigação fiscal do trabalhador devesse ter influência na exportação das prestações de segurança social, então a regra enunciada no artigo 70.º do Regulamento n.º 883/2004 seria contrária ao direito da União.

2) No que respeita à discriminação indireta de trabalhadores migrantes em consequência das normas aplicáveis aos funcionários no estrangeiro

i) Quanto à inexistência de discriminação indireta

113. A República da Áustria alega que o argumento da Comissão a favor da existência de discriminação indireta apenas pode dizer respeito à situação dos funcionários austríacos no estrangeiro cujos filhos também tenham ido residir para o estrangeiro e que esta não é comparável à dos trabalhadores migrantes por razões jurídicas e substantivas. Por um lado, os funcionários no estrangeiro estão sujeitos a um regime especial de isenção do sistema de segurança social e fiscal do Estado de acolhimento por força dos artigos 33.º, 34.º e 37.º da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas⁹¹, bem como dos artigos 48.º e 49.º da Convenção de Viena sobre Relações Consulares⁹².

114. Acresce que a especificidade da situação dos funcionários no estrangeiro encontra-se igualmente no direito da União, no artigo 45.º, n.º 4, TFUE, bem como no artigo 11.º, n.º 3, alínea b), e no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 883/2004⁹³, dos quais decorre que os funcionários no estrangeiro não têm direito a abonos de família nos Estados de acolhimento, nem, por conseguinte, ao pagamento de complementos diferenciais ou a prestações suplementares relacionadas com a sua situação familiar.

115. Por último, nos termos do direito austríaco, considera-se que, no que se refere ao regime de segurança social e ao tratamento da sua situação fiscal, os funcionários no estrangeiro exercem a sua atividade no território nacional. Além disso, em matéria civil, continuam sujeitos aos tribunais austríacos de competência genérica.

116. Por outro lado, quanto às diferenças substantivas, os funcionários no estrangeiro, sujeitos a um regime de mudanças frequentes, conservam, regra geral, o seu domicílio e o centro dos seus interesses na Áustria.

⁹¹ Celebrada em Viena em 18 de abril de 1961 e que entrou em vigor em 24 de abril de 1964.

⁹² Celebrada em Viena em 24 de abril de 1963 e que entrou em vigor em 19 de março de 1967.

⁹³ A República da Áustria esclarece que, se o trabalhador migrante está inscrito no sistema de segurança social austríaco nos termos do artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, o funcionário austríaco destacado noutro Estado-Membro continua inscrito no sistema de segurança social austríaco nos termos da alínea b) da mesma disposição. O mesmo se aplica aos funcionários que tenham um emprego acessório por conta de outrem ou que exerçam uma atividade profissional por conta própria nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 883/2004.

117. Além disso, de acordo com a República da Áustria, se se considerar que a situação dos funcionários no estrangeiro é comparável com a dos trabalhadores migrantes, daí decorre que os primeiros, uma vez que estão excluídos da aplicação do mecanismo de ajustamento, não são, caso os consideremos na sua globalidade, favorecidos, mas prejudicados. Deve ter-se em conta o facto de a maior parte dos funcionários da República da Áustria no estrangeiro, destacados noutros Estados-Membros, em Estados partes no Acordo EEE e na Suíça, se encontrar em Estados nos quais o custo de vida é superior ao da Áustria.

118. A este respeito, a Comissão não pode argumentar que o número de trabalhadores migrantes afetados pelo mecanismo de ajustamento é mais elevado do que o de funcionários austríacos destacados sem demonstrar, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça⁹⁴, que a proporção de trabalhadores migrantes em causa é superior à de funcionários colocados na mesma situação desfavorável.

ii) Quanto à justificação objetiva de uma discriminação indireta, a título subsidiário

119. Se o Tribunal de Justiça considerar que as normas aplicáveis aos funcionários no estrangeiro constituem uma discriminação indireta, a República da Áustria alega como justificação, enquanto razão imperiosa de interesse geral, o dever de solicitude do Estado para com os seus funcionários, correlacionado com a obrigação de lealdade destes em relação ao Estado. Após salientar que, na ação por incumprimento, a Comissão não põe em causa o fundamento desta justificação, a República da Áustria refere, a este respeito, determinadas decisões do Tribunal de Justiça relativas ao princípio da solicitude, respeitantes a atividades exercidas por agentes nas instituições da União e na administração pública dos Estados-Membros⁹⁵.

120. A República da Áustria considera que, na qualidade de empregador, demonstra uma solicitude acrescida em relação aos seus funcionários que exercem as suas atividades no território nacional e no estrangeiro ao sujeitar estes últimos a um sistema coerente, gerível em termos práticos, baseado no direito internacional, que os sujeita ao direito nacional do Estado de origem partindo do princípio de que todas as consequências jurídicas estão ligadas ao seu domicílio nesse Estado. Observa, igualmente, que a aplicação do mecanismo de ajustamento na União, mas não no exterior desta, estaria em contradição com o dever de solicitude da República da Áustria para com os seus funcionários, aos quais deve assegurar igualdade de tratamento.

iii) A título subsidiário, quanto a um eventual argumento relativo a falta de coerência do mecanismo de ajustamento

121. A título preliminar, a República da Áustria salienta que, no parecer fundamentado, a Comissão contestou as normas aplicáveis aos funcionários no estrangeiro apenas sob a perspetiva da discriminação indireta. Alega que, se a Comissão a acusar igualmente, na sua argumentação desenvolvida para fundamentar a sua petição, de falta de coerência das normas que são objeto da ação, que instituem o mecanismo de ajustamento, esse argumento deve ser considerado inadmissível, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça⁹⁶.

⁹⁴ A República da Áustria refere-se ao Acórdão de 17 de junho de 2010, Comissão/Portugal (C-105/08, EU:C:2010:345, n.º 26 e segs.).

⁹⁵ A República da Áustria cita os Acórdãos de 28 de maio de 1980, Kuhner/Comissão (33/79 e 75/79, EU:C:1980:139, n.º 22), e de 13 de julho de 2018, SQ/BEI (T-377/17, EU:T:2018:478, n.º 146), bem como os Acórdãos de 22 de junho de 2017, Bechtel (C-20/16, EU:C:2017:488, n.º 35 e jurisprudência referida), e de 12 de novembro de 2020, Fleig/SEAE (C-446/19 P, não publicado, EU:C:2020:918, n.º 67).

⁹⁶ A República da Áustria refere-se ao Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Comissão/Espanha (C-186/06, EU:C:2007:813, n.º 18 e jurisprudência referida).

122. Se, todavia, esse argumento for analisado, a República da Áustria retoma os elementos da sua resposta relativos ao facto de as normas aplicáveis aos funcionários no estrangeiro fazerem parte de um sistema global intrinsecamente coerente. Acrescenta que o Tribunal de Justiça decidiu que qualquer exceção a uma regulamentação nacional não basta para torná-la incoerente, nomeadamente se o seu âmbito de aplicação for particularmente restrito, o que sucede no caso em apreço⁹⁷.

2. *Apreciação*

a) *Quanto à existência de discriminação indireta*

123. No que respeita aos fundamentos da segunda acusação suscitada pela Comissão, que não são contestados, pode recordar-se que o Tribunal de Justiça decidiu que:

- o conceito de «vantagem social», na aceção do artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011, engloba todas as vantagens sociais e fiscais que, ligadas ou não a um contrato de trabalho, são geralmente reconhecidas aos trabalhadores nacionais, *em razão, principalmente, da sua qualidade objetiva de trabalhadores e pelo simples facto de residirem no território nacional*, e cujo alargamento aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros se afigura, assim, apto a facilitar a sua mobilidade no interior da União, bem como, portanto, a sua integração no Estado-Membro de acolhimento⁹⁸, e
- o artigo 7.º, n.º 2, desse regulamento pode ser aplicável às vantagens sociais que, simultaneamente, estão abrangidas pelo âmbito de aplicação específico do Regulamento n.º 883/2004⁹⁹.

124. No caso em apreço, o abono de família e o crédito de imposto por filhos a cargo são, simultaneamente, prestações familiares sujeitas ao princípio da igualdade de tratamento previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e vantagens sociais abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, enquanto o subsídio familiar «plus», o crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos, o crédito de imposto para famílias monoparentais e o crédito de imposto por pensão de alimentos estão sujeitos aos princípios da igualdade de tratamento enunciado no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011.

125. A este respeito, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que:

- o princípio da igualdade de tratamento, tal como enunciado no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004¹⁰⁰, em conformidade, nomeadamente, com o artigo 45.º, n.º 2, TFUE, proíbe não só as discriminações ostensivas, baseadas na nacionalidade dos beneficiários dos regimes de

⁹⁷ A República da Áustria refere-se ao Acórdão de 19 de maio de 2009, Comissão/Itália (C-531/06, EU:C:2009:315, n.ºs 69 e 73).

⁹⁸ V. Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.ºs 24 e 25, e jurisprudência referida).

⁹⁹ V. Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.ºs 44 e 46, e jurisprudência referida).

¹⁰⁰ V., igualmente, enquanto expressão específica do princípio geral de não discriminação, artigo 5.º, alínea b), desse regulamento, que consagra o princípio da equiparação dos factos, como recordado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 12 de março de 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, n.º 44).

segurança social, mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que, por aplicação de outros critérios de distinção, conduzam de facto ao mesmo resultado¹⁰¹;

- esta proibição decorre igualmente do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011¹⁰², que é a expressão particular, no domínio específico da concessão de vantagens sociais, da regra da igualdade de tratamento consagrada no artigo 45.º, n.º 2, TFUE¹⁰³, e
- esse artigo 7.º, n.º 2, deve ser interpretado da mesma forma que o artigo 45 TFUE¹⁰⁴.

126. Por conseguinte, a interpretação do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e do artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011, na medida em que estes têm como objetivo assegurar a livre circulação dos trabalhadores, deve ser coordenada.

127. Quanto à articulação desses dois regulamentos cujos âmbitos de aplicação se sobrepõem¹⁰⁵, o Tribunal de Justiça salientou o âmbito de aplicação geral do Regulamento n.º 492/2011 no que diz respeito à *liberdade de circulação dos trabalhadores*¹⁰⁶. Reiterou, assim, a solução adotada no julgamento de uma ação por incumprimento intentada pela Comissão, que tinha por objeto, simultaneamente, a violação do Regulamento n.º 1408/71 em consequência da fixação de um critério de residência para a exportabilidade de prestações de doença e a faculdade de justificar a escolha desse critério à luz do artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade¹⁰⁷. Por conseguinte, a aplicação do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 pode ficar reservada às situações que não estão cobertas pelo Regulamento n.º 492/2011, ainda que o Regulamento n.º 883/2004 contenha disposições especiais que proíbem as regras de residência, especialmente no artigo 7.º¹⁰⁸

128. A República da Áustria sustenta, a título principal, que o mecanismo de ajustamento para as prestações familiares, bem como para as vantagens sociais e fiscais, não gera uma desigualdade de tratamento. Alega, no essencial, por um lado, que, uma vez que as prestações e as vantagens têm como objetivo quer reembolsar uma parte das despesas suportadas pelos pais para o sustento dos filhos quer atenuar os seus encargos fiscais, as situações dos trabalhadores com filhos que não residem na Áustria e dos que têm filhos aí residentes não são comparáveis devido às diferenças

¹⁰¹ V., por analogia, Acórdão de 22 de junho de 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, n.ºs 42 e 44, e jurisprudência referida), relativo ao artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, que concretiza o princípio enunciado no artigo 39.º CE, atual artigo 45.º TFUE, que estava redigido, no essencial, em termos idênticos aos do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004. Contudo, o âmbito de aplicação pessoal desse segundo regulamento é diferente do primeiro na medida em que não está limitado aos trabalhadores e aos seus familiares. A este respeito, muito recentemente, no Acórdão de 15 de julho de 2021, A (cuidados de saúde públicos) (C-535/19, EU:C:2021:595, n.º 40), o Tribunal de Justiça salientou que o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, enunciado no artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE, é especificado no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 relativamente aos cidadãos da União que invocam prestações referidas no artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento. Recordou igualmente a sua jurisprudência constante, de acordo com a qual o artigo 18.º, primeiro parágrafo, TFUE, só se destina a ser aplicado autonomamente em situações reguladas pelo direito da União para as quais o Tratado TFUE não preveja regras específicas de não discriminação. Efetivamente, tal não é o caso no domínio da livre circulação dos trabalhadores. V., a este respeito, nomeadamente, Acórdão de 25 de novembro de 2021, Finanzamt Österreich (Abonos de família para cooperante) (C-372/20, EU:C:2021:962, n.º 68).

¹⁰² V. Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 54 e jurisprudência referida).

¹⁰³ V. Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.ºs 24 e 70, e jurisprudência referida).

¹⁰⁴ V. Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 70 e jurisprudência referida).

¹⁰⁵ V., por analogia, Acórdão de 15 de julho de 2021, A (cuidados de saúde públicos) (C-535/19, EU:C:2021:595, n.º 61).

¹⁰⁶ V. Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 44 e jurisprudência referida).

¹⁰⁷ JO 1968, L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77. O Regulamento n.º 1612/68 foi revogado pelo Regulamento n.º 492/2011. O Tribunal de Justiça referiu-se, nomeadamente, ao Acórdão de 5 de maio de 2011, Comissão/Alemanha (C-206/10, EU:C:2011:283, n.º 39). V., igualmente, n.ºs 36 e 37 desse acórdão.

¹⁰⁸ V., por analogia, Acórdão de 11 de setembro de 2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494, n.ºs 51 e 52). V., igualmente, Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.ºs 65 e 69 a 71).

de nível de vida entre os Estados-Membros. Por outro lado, nos termos do mecanismo de ajustamento, os trabalhadores migrantes obtêm o apoio de que necessitam em função do custo da vida no Estado de residência do filho.

129. Contudo, como o Tribunal de Justiça declarou, as condições impostas pelo direito nacional devem ser consideradas indiretamente discriminatórias sempre que, ainda que aplicáveis independentemente da nacionalidade, *afetem essencialmente os trabalhadores migrantes ou que as pessoas em causam sejam, na sua grande maioria, trabalhadores migrantes*, sempre que sejam aplicadas indistintamente, mas possam ser mais facilmente preenchidas pelos trabalhadores nacionais do que pelos trabalhadores migrantes, ou sempre que possam atuar particularmente em detrimento destes últimos¹⁰⁹.

130. No caso em apreço, decorre do critério da residência dos filhos fixado pela legislação austríaca que a redução do montante das prestações familiares, bem como das vantagens sociais e fiscais, afeta essencialmente os trabalhadores migrantes, uma vez que a probabilidade de os seus filhos residirem noutra Estado-Membro é maior¹¹⁰. Além disso, decorre muito claramente dos quadros que fixam os coeficientes de ajustamento dos montantes¹¹¹ das prestações respeitantes aos Estados fronteiriços da República da Áustria que, devido às diferenças de nível de vida que existem na maioria desses Estados em relação à República da Áustria, os trabalhadores que exerceram a sua liberdade de circulação a partir desses Estados são, na sua grande maioria, os que recebem prestações e vantagens sociais e fiscais de montante mais baixo do que atribuído na Áustria. Ora, de acordo com os dados do relatório do Tribunal de Contas apresentado pela Comissão¹¹² e invocado pela República da Áustria, em 2016, cerca de 50 % dos pagamentos diziam respeito a filhos que residiam na Hungria e na Eslováquia e 40 % dos pagamentos diziam respeito a filhos que residiam na República Checa, na Polónia, na Roménia e na Eslovénia.

131. Esta análise é corroborada pelas explicações do Governo austríaco a respeito das estimativas dos efeitos do ajustamento relativo ao subsídio familiar «plus»¹¹³. Esses elementos estão relacionados com a conclusão do Tribunal de Contas de que o número de filhos beneficiários se tornou seis vezes maior entre 2004 e 2016, concomitantemente com a abertura do mercado do trabalho austríaco¹¹⁴.

132. Na minha opinião, estes elementos já são suficientes para demonstrar, sem necessidade de analisar os demais argumentos discutidos pelas partes, que a distinção efetuada na legislação austríaca quanto ao montante das prestações exportáveis de acordo com o lugar de residência

¹⁰⁹ V. Acórdãos de 18 de janeiro de 2007, Celozzi (C-332/05, EU:C:2007:35, n.º 24), e de 5 de dezembro de 2019, Bocero Torrico e Bode (C-398/18 e C-428/18, EU:C:2019:1050, n.º 41).

¹¹⁰ V. Acórdãos de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 44), e Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 56).

¹¹¹ V. nota 9 das presentes conclusões.

¹¹² V. n.º 15.1, figura 6, p. 45, do relatório do Tribunal de Contas.

¹¹³ V. documento referenciado com o n.º 190 dos anexos às atas estenografadas das sessões do Conselho Nacional respeitantes à XXVIª legislatura, p. 2 (V. nota 84 das presentes conclusões).

¹¹⁴ V. n.º 15.1, figura 5, p. 44, e n.º 15.2, p. 45, do relatório do Tribunal de Contas. A este respeito, na nota 34 desse relatório, especifica-se que, em 1 de maio de 2004, a República Checa, a República da Estónia, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, a Hungria, a República de Malta, a República da Polónia, a República da Eslovénia e a República Eslovaca aderiram à União, seguidas, em 1 de janeiro de 2007, pela República da Bulgária e pela Roménia. Em matéria de livre circulação dos trabalhadores, a República da Áustria beneficiou de períodos transitórios de sete anos, pelo que o mercado de trabalho austríaco foi aberto, em 2011, aos Estados que aderiram em 2004 e, em 2014, aos Estados que aderiram em 2007. A República da Croácia aderiu à União em 1 de julho de 2013, tendo a abertura do mercado de trabalho austríaco ocorrido em 2020.

dos filhos nos Estados-Membros afeta sobretudo os trabalhadores migrantes e constitui uma discriminação indireta com base na nacionalidade que só pode ser admitida se for objetivamente justificada¹¹⁵.

133. Tanto quanto é do meu conhecimento, o Tribunal de Justiça não fez expressamente referência a esta condição na aplicação do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004. Contudo, a única decisão do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, que enunciava, em termos análogos, o princípio da igualdade de tratamento é, na minha opinião, transponível para o caso em apreço¹¹⁶. Além disso, saliento que o Tribunal de Justiça procedeu à interpretação do artigo 67.º do Regulamento n.º 883/2004, que visa que nenhum trabalhador seja dissuadido de exercer o seu direito de livre circulação¹¹⁷, em conjugação com o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, e analisou apenas com base nesse fundamento as justificações invocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Daqui deduzo que a escolha, por um Estado-Membro, de um critério de residência aplicável às prestações familiares é igualmente justificável devido à regra da interpretação coordenada do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, que resulta do seu fundamento comum, ou seja, o artigo 45.º TFUE, que fixa o objetivo de garantir a livre circulação dos trabalhadores¹¹⁸.

b) Quanto à justificação da discriminação indireta

134. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa à aplicação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, para ser justificada, a discriminação indireta deve ser adequada a garantir a realização de um objetivo legítimo e não ir além do necessário para alcançar esse objetivo¹¹⁹.

135. A Comissão sustenta, com razão, que a República da Áustria não apresenta nenhum motivo suscetível de justificar a discriminação indireta gerada pelo mecanismo de ajustamento do montante das prestações e das vantagens sociais e fiscais que instituiu.

136. De facto, na presente ação, a República da Áustria alega, por um lado, com o apoio, no essencial, do Reino da Dinamarca e do Reino da Noruega, que o ajustamento do montante das prestações visa garantir que *o apoio e a consequente atenuação dos encargos familiares correspondam, em valor, aos concedidos na Áustria*¹²⁰.

137. Ora, em primeiro lugar, na minha opinião, deve salientar-se novamente que as prestações concedidas são fixas¹²¹ e não têm em conta as necessidades reais do filho. A este respeito, partilho igualmente da perspetiva da Roménia de que a República da Áustria não pode utilizar os mesmos argumentos para contestar a existência de discriminação e para a justificar.

¹¹⁵ V. Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 56).

¹¹⁶ V. Acórdão de 22 de junho de 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, n.ºs 46 a 48).

¹¹⁷ V. n.ºs 66 e 67 das presentes conclusões, bem como, por analogia, Acórdão de 7 de novembro de 2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, n.º 34).

¹¹⁸ V., a este respeito, n.º 127 das presentes conclusões.

¹¹⁹ V., nomeadamente, Acórdãos de 14 de dezembro de 2016, Bragança Linares Verruga e o. (C-238/15, EU:C:2016:949, n.º 44), e Caisse pour l'avenir des enfants (Filho do cônjuge de um trabalhador fronteiriço) (n.º 58 e jurisprudência referida).

¹²⁰ Note-se que a República da Áustria contesta que tenha tido como objetivo, como afirma a Comissão, realizar poupanças orçamentais. De facto, nos documentos que apresentou, a República da Áustria faz uma avaliação da diminuição das despesas sem, no entanto, confirmar tal intenção.

¹²¹ V. n.ºs 77 a 79 das presentes conclusões.

138. Em segundo lugar, decorre claramente dos valores apresentados pela Comissão¹²², que não são postos em causa pela República da Áustria, que essa correspondência em valor não está assegurada no território austríaco¹²³ e que, proporcionalmente, não existe coerência entre as diferenças de custo da vida verificadas na Áustria e os coeficientes aplicados em determinados Estados-Membros¹²⁴. Além disso, como sublinha a República Eslovaca, nestes Estados-Membros podem existir disparidades¹²⁵, o que demonstra a importância do lugar onde são feitas as compras se for admitido um sistema de correspondência com o nível de preços.

139. O argumento da República da Áustria de que as diferenças de poder de compra são claramente mais significativas, especialmente face à Bulgária¹²⁶, o que vem igualmente compensar os efeitos do mecanismo de ajustamento, não permite pôr em causa todas estas conclusões.

140. Por conseguinte, o objetivo de garantir que o apoio e a consequente atenuação dos encargos familiares correspondam, em valor, aos concedidos na Áustria não permite, na minha opinião, justificar a discriminação indireta em questão.

141. Por outro lado, a República da Áustria sustenta que o objetivo principal do mecanismo de ajustamento do montante das vantagens sociais e fiscais é o *estabelecimento ou restabelecimento da função de apoio e da equidade do sistema social*.

142. À semelhança da Comissão, saliento, em primeiro lugar, que decorre do relatório do Tribunal de Contas¹²⁷ que o ajustamento das prestações familiares em função do nível de preços no Estado-Membro em causa por referência à República da Áustria pode gerar custos suplementares, ainda que esse impacto seja minimizado pela República da Áustria. Ora, esses custos devem necessariamente ser suportados por todos os que contribuem para o orçamento do Estado. Neste contexto, afigura-se oportuno esclarecer que é igualmente referido nesse relatório¹²⁸, como sublinham a Comissão e a República da Polónia, que o motivo que pode colocar em risco o equilíbrio financeiro do sistema de segurança social não é o pagamento de

¹²² A Comissão refere-se, no n.º 44 da sua petição, ao quadro de classificação dos Estados federados austríacos em 2019, disponível no seguinte endereço Internet:
https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/fileadmin/user_upload/dyna_content/de/documents/news/20190508_news_kaufkraft_dach_dfin.pdf, p. 3.

¹²³ A Comissão explica que, por exemplo, o poder de compra na Baixa Áustria ascende a 104,7 % da média austríaca, contra apenas 97,6 % na Caríntia. Assim, nos termos do regime jurídico austríaco relativo às vantagens sociais e fiscais na Áustria, um trabalhador beneficia, por um filho residente, por exemplo, no município de Arnoldstein, na Caríntia, de uma contribuição para as despesas com o sustento do seu filho de 100 % dos montantes fixos, que é superior em 7,1 % à de um trabalhador cujo filho resida na Baixa Áustria.

¹²⁴ Na sequência do exemplo anterior, a Comissão ilustra os efeitos do mecanismo de ajustamento austríaco esclarecendo que as pessoas que trabalhem na Áustria, mas cujos filhos residam em Arnoldstein, na Caríntia, em Tarvisio (Itália) ou em Kranjska Gora (Eslovénia), recebem, cada uma, três montantes fixos diferentes, ou seja, respetivamente, 100 %, 94,8 % e 79 % do montante da prestação. Ora, o montante fixo é superior ao custo de vida médio na Áustria e importa ter em conta que, nesses três municípios vizinhos, ainda que situados em três Estados-Membros diferentes, o custo de vida no que se refere às necessidades quotidianas é, em termos objetivos, perfeitamente comparável em consequência, precisamente, da liberdade de circulação de mercadorias e de serviços assegurada pela União.

¹²⁵ Por exemplo, de acordo com a República Eslovaca, o custo de vida varia entre a região Este do país e a região da cidade de Bratislava, onde é mesmo bastante mais elevado do que na região da cidade de Viena.

¹²⁶ A República da Áustria refere que o poder de compra na Bulgária representava, em 2019, 52 % do poder de compra médio dos 27 Estados-Membros da União, enquanto o poder de compra na Áustria representava 113 % deste (v. nota 79 das presentes conclusões). V., igualmente, n.º 53 das presentes conclusões.

¹²⁷ V. n.º 18.2, p. 51, do relatório do Tribunal de Contas.

¹²⁸ V. n.º 23.2, p. 60 e 61, n.º 23.4, p. 62, e n.º 25, p. 62 a 65, do relatório do Tribunal de Contas.

prestações aos trabalhadores cujos filhos residam fora da República da Áustria, que representa cerca de 6 %¹²⁹ das despesas com prestações familiares, mas a inexistência de fiscalização adequada da concessão dessas prestações.

143. Em segundo lugar, partilho das opiniões expressas pela Comissão¹³⁰, pelo Órgão de Fiscalização da EFTA e pela República da Eslovénia, no sentido de que é primordial recordar que as regras que protegem a liberdade de circulação dos trabalhadores na União e no EEE¹³¹, entre as quais a igualdade de tratamento, assentam num sistema global no qual, por um lado, a legislação aplicável em matéria de segurança social é, geralmente, a legislação do Estado-Membro onde o interessado exerce atividade por conta de outrem ou por conta própria¹³² e, por outro, os trabalhadores migrantes contribuem para o financiamento das políticas sociais do Estado-Membro de acolhimento através das contribuições sociais e fiscais que pagam em virtude da atividade assalariada que aí exercem¹³³, o que justifica a igualdade das prestações concedidas ou das vantagens atribuídas¹³⁴.

144. No caso em apreço, observo, à semelhança da República Checa, da República da Croácia e da República da Polónia, que, do ponto de vista puramente económico, uma vez que os abonos de família austríacos são financiados por contribuições dos empregadores calculadas com base no montante total dos salários dos trabalhadores, um trabalhador migrante participa, assim, da mesma forma que um trabalhador nacional, na determinação do montante das quantias pagas pelo seu empregador.

145. Além disso, quanto ao subsídio familiar «plus» e aos outros créditos de imposto em questão, a República da Áustria explicou que essas vantagens eram financiadas pelo imposto sobre o rendimento dos trabalhadores, o que invalida igualmente qualquer justificação da opção, feita pelo legislador austríaco, pela falta de reciprocidade por um objetivo de equidade social.

146. Assim, na minha opinião, a diferença de tratamento consoante o lugar de residência do filho do trabalhador em causa não é nem adequada nem necessária para estabelecer ou restabelecer a função de apoio e a equidade do sistema social.

147. Pelos fundamentos expostos, considero que a legislação austríaca relativa ao ajustamento do montante das prestações familiares, bem como das vantagens sociais e fiscais, para as pessoas que trabalham na Áustria e cujos filhos residam noutra Estado-Membro é contrário ao princípio da igualdade de tratamento enunciado tanto no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 como no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011.

148. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça julgue procedente a segunda acusação da Comissão.

¹²⁹ V. n.º 15.1, quadro 8, do relatório do Tribunal de Contas.

¹³⁰ V. n.º 97 das presentes conclusões.

¹³¹ V. artigo 28.º, n.º 2, do Acordo EEE, que proíbe 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, tal como o artigo 45.º, n.º 2, TFUE.

¹³² V. considerando 17 do Regulamento n.º 883/2004.

¹³³ V. Acórdão de 14 de dezembro de 2016, Bragança Linares Verruga e o. (C-238/15, EU:C:2016:949, n.ºs 49 e 50).

¹³⁴ O Órgão de Fiscalização da EFTA resumiu esse princípio deste modo: «No que respeita à realização da livre circulação dos trabalhadores, o mercado interno do EEE exige prestações iguais para trabalho igual.»

VI. Quanto às despesas

149. De acordo com o artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Na medida em que o Tribunal de Justiça deve, na minha opinião, julgar procedentes os pedidos da Comissão, a República da Áustria deve ser condenada nas despesas.

150. Nos termos do artigo 140.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Processo, segundo o qual os Estados-Membros, os Estados partes no Acordo EEE, que não sejam Estados-Membros, bem como o Órgão de Fiscalização da EFTA, quando intervenham no litígio, devem suportar as suas próprias despesas, a República Checa, o Reino da Dinamarca, a República da Croácia, a República da Polónia, a Roménia, a República da Eslovénia e a República Eslovaca assim como o Reino da Noruega e o Órgão de Fiscalização da EFTA suportarão as suas próprias despesas.

VII. Conclusão

151. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça decida o seguinte:

- 1) Ao introduzir um mecanismo de ajustamento relativo ao abono de família e ao crédito de imposto por filhos a cargo para os trabalhadores cujos filhos residam de forma permanente noutro Estado-Membro, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força:
 - dos artigos 7.º e 67.º 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, e
 - do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União.
- 2) Ao introduzir, para os trabalhadores migrantes cujos filhos residam de forma permanente noutro Estado-Membro, um mecanismo de ajustamento relativo ao subsídio familiar «plus», ao crédito de imposto para agregados familiares com um único titular de rendimentos, ao crédito de imposto para famílias monoparentais e ao crédito de imposto por pensão de alimentos, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011.
- 3) A República da Áustria é condenada nas despesas.
- 4) A República Checa, o Reino da Dinamarca, a República da Croácia, a República da Polónia, a Roménia, a República da Eslovénia e a República Eslovaca assim como o Reino da Noruega e o Órgão de Fiscalização da EFTA suportarão as suas próprias despesas.