

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – A dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social»

[COM(2012) 153 final]

(2013/C 11/15)

Relator: **José María ZUFIAUR Narvaiza**

Por carta de 18 de abril de 2012, a Comissão Europeia solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a elaboração de um parecer sobre

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – A dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social

COM(2012) 153 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 4 de outubro de 2012.

Na 484.^a reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 137 votos a favor, 2 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese e recomendações

1.1 O CESE considera que a globalização da economia, com o consequente aumento das trocas comerciais e dos fluxos migratórios, requer o desenvolvimento de um processo de internacionalização das normas em matéria social para que os cidadãos em geral e os trabalhadores, migrantes ou não migrantes, em particular, independentemente da sua nacionalidade, não sejam lesados nos seus direitos e possam beneficiar daquilo a que se pode chamar «globalização social». Esses impactos positivos e negativos afetam igualmente as empresas.

1.2 Por conseguinte, o CESE congratula-se com a publicação pela Comissão Europeia da comunicação intitulada «A dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social». Essa comunicação sublinha a importância de uma estratégia comum da UE em matéria de coordenação dos regimes da segurança social com os países terceiros, respeitando as competências nacionais e assegurando a coordenação e compatibilidade necessárias com o direito da União dos acordos bilaterais no domínio da segurança social celebrados com países terceiros. Defende igualmente um reforço da cooperação entre os Estados-Membros, a fim de que disponham das informações e dos meios para desenvolverem uma política de coordenação internacional nesta matéria. Por fim, salienta que tanto as empresas de países terceiros como os seus cidadãos estão conscientes de que cada Estado-Membro conta com o seu próprio regime de segurança social, o que poderá envolver alguns obstáculos aquando da instalação na União Europeia.

1.3 O CESE apoia a dimensão externa das regras de coordenação reunidas na comunicação, que propugna a complementaridade das estratégias nacionais e da estratégia da UE, a fim de evitar desequilíbrios, lacunas e vazios legislativos.

1.4 O CESE sublinha o salto qualitativo registado com a aprovação das decisões em matéria de coordenação dos regimes de segurança social com Marrocos, Argélia, Tunísia, Israel, Antiga República Jugoslava da Macedónia e Croácia. Encoraja igualmente o Conselho da União Europeia a seguir esta via no tocante às propostas de decisões no âmbito de acordos celebrados com o Montenegro, São Marinho, a Albânia e a Turquia.

1.5 O Comité frisa a conveniência de alargar a abordagem geral europeia através de acordos com a União que, no respeito das competências nacionais, reduzam alguns disfuncionamentos provocados pelas estratégias nacionais e ofereçam mais possibilidades a todos os Estados-Membros.

1.6 O CESE convida o Conselho a conferir à Comissão Europeia um mandato para, no quadro jurídico dos Tratados, avançar com as negociações com as potências emergentes BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China), com os países dos Balcãs e países vizinhos do leste da Europa, assim como com outros países que tenham um número importante de cidadãos a trabalhar no território da União ⁽¹⁾, e concluir acordos internacionais em matéria de segurança social que permitam garantir a proteção recíproca dos cidadãos da UE e dos nacionais dos países terceiros signatários. Recorda em especial a necessidade de proteger os cidadãos de países que, pela sua situação geopolítica e económica, não são considerados de importância estratégica para a União e que podem, em consequência, ser os mais desfavorecidos.

⁽¹⁾ Mais de 20 milhões de nacionais de países terceiros trabalham nos diferentes países da União.

1.7 A ação externa da União poderia ser completada neste domínio mediante o desenvolvimento de uma política multilateral que estreite os laços com outras organizações internacionais ou entidades regionais supranacionais. Um exemplo acabado desta cooperação plurirregional é a convenção de segurança social ibero-americana de que fazem parte os países latino-americanos, bem como Espanha e Portugal. Neste sentido, o CESE apoia as iniciativas da Comissão Europeia e da Presidência chilena da próxima Cimeira de Chefes de Estado e de Governo UE-América Latina e Caraíbas que visam melhorar a cooperação entre as duas partes no domínio da segurança social.

1.8 O CESE insta os Conselhos de Associação entre a UE e os respetivos países terceiros a ultimarem os trabalhos com vista à aprovação definitiva das decisões em matéria de coordenação dos regimes de segurança social no âmbito dos acordos de associação e de estabilização celebrados com Israel, Tunísia, Argélia, Marrocos, Croácia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia.

1.9 O Comité recomenda que os acordos de associação, comerciais ou de associação económica, em vigor ou futuros, contenham cláusulas bilaterais sobre a segurança social, referindo, em especial, a igualdade de tratamento, a exportação de pensões e a eliminação da duplicação das contribuições para a segurança social.

1.10 O CESE propõe que a cooperação da União no domínio da segurança social se oriente especialmente para os países que desejam alcançar as metas propostas pela iniciativa da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o «nível de proteção social» e precisam de assistência tanto para atingir os limiares exigidos como para melhorar estes últimos. Desta forma, será também possível aderir a instrumentos bilaterais de segurança social baseados nos princípios da igualdade de tratamento, manutenção dos direitos adquiridos, manutenção dos direitos em fase de aquisição e cooperação ao nível administrativo. Para tal, o Regulamento (CE) n.º 883/2004 ⁽²⁾ e a Convenção n.º 157 ⁽³⁾ e a Recomendação n.º 167 ⁽⁴⁾ da OIT podem servir de modelo mediante a adaptação necessária.

1.11 O Comité exorta a Comissão a acompanhar todos os acordos bilaterais em vigor celebrados pelos Estados-Membros com países terceiros, atualizando regularmente uma listagem destes instrumentos e comprovando que a sua aplicação é conforme aos princípios da UE e à jurisprudência pertinente.

2. Introdução

2.1 O CESE sabe que, no tocante à coordenação de regimes de segurança social, os Estados-Membros desenvolveram, através de acordos internacionais e de políticas bilaterais ou multilaterais com países terceiros. No entanto, esta linha de ação pode pecar por ser fragmentária e incompleta ao centrar-se, muitas

vezes, na proteção unicamente dos nacionais dos países signatários ou corresponder a interesses concretos que nem sempre são partilhados por todos os Estados-Membros.

2.2 O CESE entende que esta base legislativa internacional bilateral, cuja importância se deve reconhecer, pode dar lugar a um cenário em que nem todos os nacionais de países terceiros beneficiem dos mesmos direitos ou garantias no espaço da UE. Pode acontecer que num determinado país os estrangeiros oriundos de um país terceiro tenham apenas acesso à segurança social ou à exportação de pensões se tiver sido assinado um acordo bilateral que estabeleça o princípio da igualdade de tratamento. Consequentemente, o cidadão de um país que tenha celebrado um acordo bilateral verá a segurança social reconhecida, ao passo que o cidadão de um Estado que não tenha concluído um acordo bilateral carecerá desse direito, ainda que trabalhando na mesma empresa com categoria profissional idêntica. Outra possibilidade seria um nacional de um país terceiro estar protegido num Estado-Membro e não noutra, em virtude da aplicação das diferentes legislações nacionais, o que poderá ter consequências negativas para a concorrência leal entre países. Desta forma, no primeiro caso, o nacional do país terceiro estaria isento do pagamento de contribuições para a segurança social, o mesmo não acontecendo no segundo caso. Tal envolveria uma vantagem económica para o segundo país, que economizaria custos sociais, o comprometeria a conceção da Europa como um espaço de igualdade, em que a discriminação não existe ou é proibida.

2.3 Isso constituiria igualmente uma violação do princípio defendido na Diretiva Destacamento de Trabalhadores, que exige que o trabalhador destacado seja tratado da mesma forma que o nacional de um Estado-Membro.

2.4 O CESE entende igualmente que a dimensão externa das regras de coordenação deve servir para defender os direitos dos cidadãos europeus quando estes se encontram fora do território da União ou quando exerceram ou exercem uma atividade laboral em países terceiros.

2.5 O Comité considera que o princípio da negociação separada, por parte dos diferentes países da União, de acordos bilaterais com todos e cada um dos países terceiros é uma iniciativa positiva e louvável, embora incompleta. O esforço a realizar será enorme, desmedido e desproporcionado e nem sempre será coroado de êxito, além de que esses acordos podem ter conteúdos diferentes e inclusivamente contraditórios entre si. Além disso, quando se negocia, especialmente com alguns países emergentes de grande poder e influência (por exemplo, os BRIC), pode surgir um desequilíbrio de forças se os Estados-Membros não agirem globalmente, com interesses e posições comuns. Por isso, dever-se-ia analisar a possibilidade de a União Europeia, enquanto tal, poder negociar em matéria de segurança social com países ou associações de países terceiros e, se for caso disso, concretizá-la, em conformidade com os Tratados.

2.6 O CESE estima que estes instrumentos permitiriam evitar, em especial no caso dos trabalhadores destacados ou transferidos, a duplicação do pagamento das contribuições para a segurança social no Estado de emprego e no Estado de origem. Neste sentido, há que frisar que a eliminação da duplicação dos

⁽²⁾ 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. Publicado no (JO L 166 de 30.4.2004, p. 1).

⁽³⁾ Convenção sobre o estabelecimento de um sistema internacional para a manutenção dos direitos em matéria de segurança social, Genebra, 68.ª reunião da Conferência Geral da OIT (21 de junho de 1982).

⁽⁴⁾ Recomendação sobre o estabelecimento de um sistema internacional para a manutenção dos direitos em matéria de segurança social, Genebra, 69.ª reunião da Conferência Geral da OIT (20 de junho de 1983).

pagamentos das quotizações permite reduzir significativamente os custos. Isto seria benéfico para a mobilidade dos trabalhadores e para a competitividade das empresas europeias no exterior e fomentaria igualmente a instalação de empresas de outros países no território da União. Além disso, poder-se-ia igualmente definir uma regra única para evitar a aplicação discricionária e arbitrária da legislação do Estado de emprego ou a do Estado de origem, em função dos interesses, e evitar a existência num mesmo país de obrigações díspares em matéria de fiscalidade e de segurança social.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE já expressou a sua opinião sobre os regulamentos de coordenação que ampliaram o âmbito de aplicação pessoal (novos grupos) e o âmbito de aplicação material (novas prestações) na UE. Além disso, estes regulamentos, que serviram de base e modelo para outros instrumentos multilaterais, são também aplicáveis a alguns outros países europeus não membros da UE (Noruega, Islândia, Listenstaine e Suíça). O exemplo mais acabado é a convenção de segurança social ibero-americana, verdadeira legatária das regras europeias de coordenação. Por conseguinte, o CESE entende que as regras de coordenação internacional dos Estados-Membros ou da União deveriam inspirar-se e ser influenciadas pelos princípios e técnicas de base da UE constantes do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

3.2 O CESE recorda que as regras sociais e especialmente as disposições relativas à segurança social podem ultrapassar e ser aplicáveis fora da área geográfica europeia. Assim, os princípios como a igualdade de tratamento entre os trabalhadores dos Estados-Membros podem proteger o trabalhador da UE e produzir efeitos jurídicos também fora do espaço da União. Com efeito, os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) nos processos Boukhalfa C-214/94 (trabalhador belga que recebia um salário inferior ao dos colegas alemães na representação consular alemã na Argélia), Hirardin 112/75, Fiège 110/73, Horst Ziemann C-247/96 e Van Roosmalen 300/84 (reconhecimento dos períodos de seguro na Argélia e no Congo Belga pela França e pela Bélgica, respetivamente, a todos os nacionais da UE e não apenas aos nacionais franceses e belgas) são provas claras de que o princípio da não discriminação pode ter uma aplicação extraterritorial, ainda que se trate de situações que ocorram fora do território da União. Além disso, esta *vis atractiva* também foi confirmada pelos acórdãos nos processos Prodest 237/83, e Aldewered C-60/93, tendo o TJUE reconhecido o dever de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 ⁽⁵⁾ aos casos de destacamento temporário de trabalhadores da União em países terceiros.

3.3 O CESE congratula-se com a aprovação das decisões em matéria de coordenação dos regimes de segurança social no âmbito dos acordos de associação e de estabilização celebrados com Israel, Tunísia, Argélia, Marrocos, Croácia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia, os quais determinam a posição a

adotar pela União Europeia no âmbito dos Conselhos de Associação. Estes instrumentos aumentam a qualidade da política da UE no domínio da segurança social, estabelecendo e regulando bilateralmente (União/país parceiro) o princípio da igualdade de tratamento e a exportação de pensões. Trata-se, portanto, de direitos e obrigações recíprocos que afetam tanto os cidadãos da União que trabalhem ou tenham trabalhado em alguns dos países mencionados como os nacionais dos países parceiros que trabalhem ou tenham trabalhado no território da UE. Já não se trata de regras unilaterais da União Europeia aplicáveis numa única direção, mas sim de compromissos internacionais com benefícios mútuos para as duas partes signatárias. Este tipo de acordos e correspondentes decisões de desenvolvimento proporcionam igualmente uma economia de esforços, uma vez que fundem num único ato jurídico o que equivaleria a múltiplos acordos bilaterais.

3.4 O Comité acolhe com agrado a iniciativa da OIT em relação ao «nível de proteção social», que, na sua opinião, não pode ser único nem uniforme, nem pode constituir um espartilho para o desenvolvimento dos sistemas de proteção social, devendo antes considerar-se um limiar mínimo a desenvolver. Efetivamente, o «nível de proteção social» representará um desafio permanente de progresso e aperfeiçoamento, sempre em constante evolução e com um objetivo definido: a proteção integral de trabalhadores e cidadãos.

3.5 O CESE é favorável a que a União Europeia se dote de um mecanismo (grupo de trabalho) de cooperação entre os Estados-Membros, a fim de trocar informações, apresentar boas práticas em matéria de coordenação dos regimes de segurança social, analisar em pormenor a melhor forma de aproximar e complementar as políticas nacionais e da UE e definir futuras ações da União em relação aos países terceiros.

3.6 O Comité defende que há que ter em conta as organizações da sociedade civil e, em particular, as organizações de trabalhadores e de empresários no desenvolvimento da dimensão externa das regras de coordenação. Dada a influência destas disposições nas relações laborais e a diversidade dos grupos afetados, é aconselhável ter em conta propostas tanto dos parceiros governamentais como dos não governamentais. No Sexto Encontro da Sociedade Civil Organizada UE-América Latina e Caraíbas, organizado pelo CESE em Madrid, em maio de 2010, já tinham sido apresentadas algumas solicitações relacionadas com a dimensão externa da segurança social e a necessidade de uma maior colaboração entre o conjunto de países da América Latina e Caraíbas e da UE, especialmente com aqueles que têm uma parceria estratégica com a União, como o Brasil e o México.

3.7 É também de referir o encontro de ministros e principais responsáveis pela segurança social da União Europeia, América Latina e Caraíbas, realizado em Alcalá de Henares, em maio de 2010, que pode ser considerado como o núcleo e o ponto de partida dos esforços ao nível da União para coordenar a dimensão externa da segurança social e a origem da comunicação em apreço.

⁽⁵⁾ Regulamento (CEE) n.º 1408/71 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 L 149 de 5.7.1971, p. 2. EE, capítulo 5, vol. 1, pp. 98-146).

3.8 O Comité frisa a conveniência de alargar a abordagem geral europeia através de acordos entre a União e outros países e organizações regionais, dado que este método é mais adequado e eficaz do que a via estritamente nacional em que os Estados-Membros agem unilateralmente. Neste sentido, cabe lembrar, como paradigma, a convenção de segurança social ibero-americana⁽⁶⁾. Neste contexto, o Comité gostaria que a Organização Ibero-americana de Segurança Social examinasse a possibilidade de outros Estados-Membros da UE, para além de Portugal e Espanha, poderem aderir no futuro a esta convenção, a fim de que com um ato único de ratificação se possam estabelecer relações em matéria de segurança social com vários países latino-americanos, evitando assim uma multiplicação de negociações e de acordos bilaterais.

4. Pontos fortes e fracos da situação atual

4.1 É necessária uma abordagem global da UE em matéria de segurança social internacional para complementar as políticas que os Estados-Membros estão a desenvolver com países terceiros, dado que, de outra forma, não é possível cumprir plenamente as obrigações impostas pelo direito da União. Um exemplo claro desta afirmação é o acórdão Gottardo, C-55/00, segundo o qual o TJUE, fundando-se no princípio da igualdade de tratamento, alarga o âmbito pessoal de todos os acordos bilaterais celebrados entre um país da União e um país terceiro aos cidadãos da União, mesmo que o instrumento jurídico em causa inclua exclusivamente, no âmbito de aplicação, os nacionais dos países signatários.

4.1.1 Ao mesmo tempo, o acórdão reconhece que as obrigações que dele decorrem só afetam os Estados-Membros e não os países terceiros, na medida em que estes não são abrangidos pelo âmbito de competências do TJUE. Isto demonstra a dificuldade em executar o acórdão, dado que o país terceiro se pode negar a alargar o âmbito pessoal do acordo a todos os cidadãos da União e, portanto, a apresentar um certificado, a reconhecer o direito a prestações de saúde ou, simplesmente, a enviar dados de pessoas não incluídas no âmbito de aplicação do acordo.

4.1.2 Neste sentido, o mérito do acórdão Gottardo consiste no facto de não só desenvolver a dimensão externa das regras da União, como também de fixar os seus limites e carências, dado que depende da cooperação de outros países ou outras organizações regionais supranacionais.

4.1.3 Por isso, o CESE solicita que se lance um processo de reflexão sobre a necessidade de fomentar uma estratégia conjunta da União no domínio da segurança social internacional através de acordos da União ou de políticas de cooperação recíproca com outros atores mundiais.

4.2 O CESE considera muito positiva a adoção do Regulamento (UE) n.º 1231/2010⁽⁷⁾, que alarga as disposições do Regulamento (CE) n.º 883/2004 aos nacionais de países terceiros. Todavia, considera que ainda subsistem lacunas e vazios jurídicos que a nova abordagem apresentada na comunicação da Comissão pretende precisamente colmatar. Com efeito, o referido regulamento só se aplica a situações transfronteiras no interior da União. Por conseguinte, o princípio da igualdade de tratamento consagrado no regulamento só é de aplicação, com caráter geral, nos casos em que o trabalhador de um país terceiro tenha trabalhado em mais de um Estado-Membro. Assim, a maior parte dos migrantes de países terceiros que só trabalharam num único Estado-Membro da União não está incluída no âmbito pessoal de aplicação do Regulamento (UE) n.º 1231/2010. Isto implica que não têm garantias da União em relação à igualdade de tratamento e à não discriminação, dependendo do que esteja decidido na legislação nacional. Além disso, este regulamento não abrange a totalização dos períodos de seguro no Estado de origem do trabalhador nem a exportação de pensões para o Estado em causa. Por último, o referido instrumento da União não reclama nem requer a reciprocidade para os cidadãos da UE, que não receberão qualquer contrapartida por parte dos países terceiros.

4.3 O CESE considera igualmente que se deu um passo em frente muito importante na dimensão externa da União Europeia com as diretivas⁽⁸⁾ aprovadas em matéria de migração e com as propostas da Comissão em debate no Conselho e no Parlamento. Com efeito, nas diretivas já aprovadas, o princípio da igualdade de tratamento no domínio da segurança social abrange, com algumas limitações pontuais, os trabalhadores migrantes de países terceiros. Da mesma forma, incluem a exportabilidade e a portabilidade das pensões para países terceiros nas mesmas condições que para os cidadãos do Estado-Membro em causa, sem que seja necessário uma convenção ou um acordo bilateral. Não obstante, há ainda aspetos não regulamentados como a reciprocidade, a totalização de períodos de seguro fora da União ou a exportação de pensões quando a legislação nacional não contempla este direito para os seus próprios cidadãos. O CESE preconiza ainda que, em matéria de proteção social, as diretivas relativas à emigração já aprovadas possam servir de base geral para as diretivas atualmente em negociação, adaptando-as às diferentes situações e grupos protegidos.

5. Conceitos

5.1 **Coordenação internacional da segurança social.** A coordenação dos regimes de segurança social tem por objetivo proteger o trabalhador que tenha exercido a sua atividade laboral em dois ou mais países e tenha, por isso, estado sujeito a

⁽⁶⁾ Convenção Multilateral de Segurança Social Ibero-Americana de 10 de novembro de 2007.

⁽⁷⁾ Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade (JO L 344 de 29.12.2010, p. 1).

⁽⁸⁾ Especialmente a Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única (JO L 343 de 23.12.2011, p. 1).

diferentes regimes de segurança social. Para tal, os países celebram acordos com outros países que, frequentemente, contêm cláusulas sobre a igualdade de tratamento, a unicidade da legislação aplicável, a continuação da inscrição e dos direitos de segurança social do país de origem no caso dos trabalhadores destacados, a exportação das pensões e a totalização dos períodos cobertos nos Estados signatários. O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e o Regulamento (CE) n.º 883/2004, que se lhe seguiu, constituem os instrumentos da UE que estabelecem as normas reguladoras e de aplicação destes princípios no âmbito europeu, servindo também de inspiração para os acordos com países terceiros.

5.2 A perspetiva nacional da dimensão externa da segurança social traduz-se em acordos celebrados por um Estado-Membro com países terceiros, com o objetivo de proteger, em termos de segurança social, os trabalhadores que tenham levado a cabo a sua atividade laboral em dois países. Em alguns casos, o seu âmbito de aplicação só abrange os nacionais dos Estados signatários.

5.3 A perspetiva da União da dimensão externa da segurança social tem em conta os interesses da UE no seu conjunto. Refere-se à negociação de acordos da UE com um ou vários países terceiros ou a outras ações destinadas a assegurar a proteção em matéria de segurança social. Em princípio, destina-se a todos os cidadãos europeus.

5.4 Os acordos de associação e/ou de estabilização podem contemplar a aplicação do princípio da igualdade de tratamento e a exportação das pensões e são aplicáveis aos cidadãos da União e aos nacionais do país signatário. O seu desenvolvimento realiza-se através de decisões.

5.5 Os acordos da União com países terceiros em matéria de segurança social, atualmente inexistentes, poderiam começar pelo estabelecimento da legislação aplicável para evitar a duplicação do pagamento das contribuições, pela exportação das pensões e ainda pela totalização dos períodos. Estes acordos diferem em grande medida dos anteriores, dado que estes últimos são muito mais gerais e só acessoriamente tratam temas relacionados com a segurança social.

5.6 Os acordos de associação, comerciais ou de parceria económica regulam matérias económicas e comerciais, e também políticas de desenvolvimento sustentável e de cooperação entre a União Europeia e países ou regiões terceiros. Alguns deles incluem cláusulas no domínio da segurança social.

6. Exemplos

6.1 Igualdade de tratamento e exportação de pensões:

6.1.1 Os trabalhadores de Estados-Membros da UE (A e B) que exercem a sua atividade laboral num país terceiro (C), cuja legislação em matéria de segurança social não contempla a inscrição de estrangeiros nem a exportação de pensões. O Estado-Membro A celebrou um acordo bilateral que inclui a igualdade

de tratamento e a manutenção dos direitos adquiridos (exportação de pensões). O Estado-Membro B não celebrou nenhum acordo com o país C. A situação dos trabalhadores dos Estados-Membros A e B é completamente diferente. Enquanto o primeiro tem direito à segurança social do país C e, se se reformar, pode receber a pensão de reforma no Estado-Membro A se aí regressar, o trabalhador do Estado-Membro B não teria direito à pensão e, ainda que o tivesse, não poderia recebê-la no seu país de origem. Trata-se de um exemplo de tratamento diferenciado com base na existência ou não de um acordo bilateral, cuja celebração depende geralmente do interesse do país C em negociá-lo com um ou outro Estado-Membro da União. Face a esta realidade, seria muito mais útil a União negociar diretamente com o país C um acordo no domínio da segurança social. Outra possibilidade seria a inclusão em acordos mais amplos (regionais, multilaterais, de parceria, etc.) de um parágrafo referente à segurança social com cláusulas sobre a igualdade de tratamento e a exportação de pensões.

6.1.2 Os trabalhadores de Estados-Membros da UE A e B destacados pelas suas empresas para o país C por dois anos. Na legislação deste último, exige-se o pagamento das contribuições para a segurança social pelos trabalhadores que exerçam a sua atividade laboral no seu território. Além disso, a legislação dos Estados-Membros A e B prevê o pagamento das contribuições para os trabalhadores destacados. Por seu turno, o Estado-Membro A celebrou um acordo bilateral com o país C segundo o qual as contribuições só são pagas no país de origem. Opostamente, a empresa do Estado-Membro B terá de pagar contribuições a dobrar: no seu próprio país e no país C. Neste último caso, a empresa que destaca os seus trabalhadores perderá competitividade ao ter de assumir custos sociais mais elevados, o que seria possível evitar se o acordo no domínio da segurança social tivesse sido celebrado diretamente entre a UE e o país terceiro.

6.1.3 Os trabalhadores dos países terceiros C e D que trabalham no Estado-Membro A, que tem um acordo no domínio da segurança social com o país C, mas não com o país D. A legislação do Estado-Membro não prevê o princípio da igualdade de tratamento nem a exportação das pensões. A situação dos trabalhadores dos países C e D também não está protegida por nenhum instrumento legislativo da União (podem ser trabalhadores temporários, por exemplo). Os trabalhadores não usufruirão da mesma proteção (plenos direitos para o trabalhador do país C e ausência de direitos para o trabalhador do país D), pelo que o princípio de igualdade de tratamento não é plenamente aplicado. Esta situação não se verificaria, se a própria UE tivesse negociado um acordo no domínio da segurança social com o país D.

6.1.4 Nacionais do país terceiro C que exercem a sua atividade laboral nos Estados-Membros A e B. O Estado-Membro A contempla, na sua legislação, a exportação de pensões ou celebrou com o país C um acordo bilateral que prevê essa exportação. O mesmo não acontece no Estado-Membro B. Os dois trabalhadores acumularam direitos à pensão no Estado-Membro onde desenvolveram a sua atividade laboral e regressaram ao seu país. O que trabalhou no Estado-Membro A poderá receber a sua pensão, ao passo que o trabalhador no Estado-Membro B perderá os seus direitos à pensão. Esta situação também não se verificaria se houvesse um acordo da União que cobrisse estes e outros direitos à segurança social.

6.1.5 Nacionais de um país terceiro que exercem a sua atividade laboral nos Estados-Membros da União A e B. No Estado-Membro A, a sua legislação em matéria de segurança social inclui o princípio da igualdade de tratamento no domínio da segurança social, ao passo que no Estado-Membro B esse princípio não é contemplado. No primeiro caso, o nacional do país terceiro estaria isento do pagamento de contribuições para a segurança social, o mesmo não acontecendo no segundo caso. Tal envolveria uma vantagem económica para o país B e destruiria a imagem de uma UE como espaço de igualdade e de não discriminação. Um acordo da UE solucionaria também esta situação.

6.2 **Reciprocidade.** Um trabalhador originário do país terceiro B que trabalha no Estado-Membro A onde, pela legislação interna relativa à segurança social ou pela regulamentação da União, se reconhece o princípio da igualdade de tratamento. Um trabalhador do Estado-Membro A que exerce a sua atividade laboral no país terceiro B que não prevê o princípio da igualdade de tratamento. O facto de o princípio de igualdade de tratamento não estar sujeito à reciprocidade, quer na legislação nacional, quer na da União, cria uma situação de grande desigualdade. Um acordo em matéria de segurança social, negociado pela UE, solucionaria o problema na medida em que obrigaria as partes a respeitarem a reciprocidade.

6.3 **Consequências do acórdão Gottardo.** Um trabalhador nacional do Estado-Membro A que trabalhou no Estado-Membro B e no país terceiro C. Entre o Estado-Membro B e o país C há um acordo bilateral no domínio da segurança social que inclui apenas os nacionais dos países signatários. Por sua vez, o Estado-Membro A e o país C não celebraram nenhum acordo bilateral. O trabalhador afirma ter pago contribuições durante 8 anos no Estado-Membro B e 10 anos no país C. O Estado-Membro B requer 15 anos de contribuições para se poder receber a pensão de reforma. Em cumprimento do acórdão Gottardo, o Estado-Membro B devia totalizar os períodos de seguro pagos pelo trabalhador no país C. Para tal, deve contar com a colaboração do país C e necessita que este o notifique formalmente dos períodos pagos. Dado que o país C não está abrangido pelo acórdão Gottardo, pode negar-se a fazê-lo. Consequentemente, este acórdão não pode ser aplicado sem a boa vontade do país C. Para resolver esta lacuna, seria necessária a cooperação da União com os países terceiros tendo em vista o seu cumprimento. Deveria também ser conferida à Comissão uma função de acompanhamento e coordenação, a fim de que os acordos bilaterais negociados ou renegociados abranjam todos os cidadãos da União.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
