CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 10 septembrie 2015 [1]

Cauza C-252/14

Pensioenfonds Metaal en Techniek
împotriva
Skatteverket
[cerere de decizie preliminară formulată de

Högsta förvaltningsdomstolen (Suedia)]

„Trimitere preliminară — Libera circulație a capitalurilor — Articolul 63 TFUE — Impozitarea veniturilor fondurilor de pensii — Diferență de tratament între fondurile de pensii rezidente și fondurile de pensii nerezidente — Impozitare forfetară a fondurilor de pensii rezidente pe baza unui randament fictiv — Reținere la sursă aplicată veniturilor din dividendele încasate de fondurile de pensii nerezidente”

Introducere

1. Potrivit unui principiu consacrat în jurisprudența Curții, deși impozitarea directă este de competența statelor membre, acestea trebuie să o exercite cu respectarea dreptului Uniunii [2]. Această obligație este valabilă, bineînțeles, și în ceea ce privește libera circulație a capitalurilor [3].

2. Pe de altă parte, în temeiul articolului 65 alineatul (1) litera (a) TFUE, libertatea de circulație a capitalurilor nu aduce atingere dreptului statelor membre de a aplica dispozițiile incidente ale legislațiilor fiscale care stabilesc o distincție între contribuabilii care nu se găsesc în aceeași situație în ceea ce privește reședința lor sau locul unde capitalurile lor au fost investite. În jurisprudența Curții, această regulă se reflectă în principiul potrivit căruia, în materie de impozite directe, situația rezidenților și cea a nerezidenților nu sunt, de regulă, comparabile [4].

3. Deși jurisprudența în materie este deja vastă, chestiunea păstrării unui echilibru just între competența statelor membre în materie fiscală, pe de o parte, și cerințele bunei funcționări a pieței interne, pe de altă parte, suscită întotdeauna întrebări noi. Prezenta cauză este un exemplu în acest sens.

1 — Limba originală: franceza.
2 — Hotărârea Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, punctul 21).
3 — Hotărârea Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, punctele 32 și 34).
4 — Hotărârea Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, punctul 31).

Cadrul juridic

4. În dreptul Uniunii, cadrul juridic al prezentei cauze este reprezentat de articolul 63 alineatul (1) TFUE și de articolul 65 alineatul (1) litera (a) TFUE.

5. În dreptul suedez, persoanele juridice supuse integral la plata impozitului în Suedia au obligația de a plăti impozitul pe venit în temeiul Legii (1999:1229) privind impozitul pe venit [inkomstskattelagen (1999:1229)]. Această impozitare se aplică, între altele, veniturilor provenite din câștiguri de capital, din dividende și din dobânzi.

6. Cu toate acestea, în temeiul articolului 2 punctul 3 din capitolul 7 din legea menționată, fondurile de pensii sunt scutite integral de la plata impozitului prevăzut de aceasta. Pe de altă parte, sunt supuse la plata impozitului veniturile din capitaluri, în temeiul Legii (1990:661) privind impozitul pe randamentul fondurilor de pensii [lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel].

7. În temeiul articolului 2 din Legea (1990:661), fondurile de pensii și întreprinderile de asigurări de viață din Suedia, precum și întreprinderile străine cu aceeași formă de organizare, care au un sediu permanent în Suedia, trebuie să achite impozitul pe veniturile din capitaluri, care reprezintă un impozit cu cotă fixă și are ca obiect impozitarea randamentului curent din economiile pentru pensii.

8. În temeiul articolelor 3-8 din Legea (1990:661), baza impozabilă a acestui impozit se stabilește în două etape. În primul rând, se stabilește capacitatea financiară, formată din valoarea activelor fondului de pensii la începutul anului, din care se scad datoriile de la aceeași dată. În al doilea rând, se calculează un randament forfetar fictiv al acestui capital prin înmulțirea capacității financiare cu randamentul mediu al obligațiunilor de stat pentru anul calendaristic imediat anterior anului fiscal. Acest randament constituie baza impozabilă.

9. În temeiul articolului 9 din Legea (1990:661), impozitul pe veniturile din capitaluri se percepe la cota de 15 % aplicată asupra bazei impozabile astfel obținute.

10. În ceea ce privește persoanele juridice străine care încasează dividende aferente acțiunilor la societăți pe acțiuni suedeze sau unităților la fonduri de investiții suedeze, acestea trebuie să achite, în Suedia, un impozit sub formă de reținere la sursă pe dividendele respective, în temeiul articolelor 1 și 4 din Legea (1970:624) privind impozitul pe dividende [kupongskattelagen (1970:624)].

11. În temeiul articolului 5 din Legea (1970:624), impozitul pe dividende se percepe la o cotă de 30 % calculată din valoarea brută a dividendelor. În temeiul convenției fiscale semnate între Regatul Suediei și Regatul Țărilor de Jos, această cotă este totuși redusă la 15 % pentru persoanele juridice rezidente în Țările de Jos.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

12. Pensioenfonds Metaal en Techniek (denumit în continuare „PMT”) este un fond de pensii olandez. În perioada dintre anii 2002 și 2006, PMT a încasat de la societăți pe acțiuni suedeze dividende care au făcut obiectul unei reținere la sursă de 15 %, pentru o valoare totală de 20 957 836 de coroane suedeze (SEK).

13. Ulterior, PMT a solicitat Skatteverket (autoritatea fiscală suedeză) rambursarea impozitului pe dividende, pe motiv că perceperea acestui impozit era contrară normelor Uniunii cu privire la libera circulație a capitalurilor, deoarece acest fond trebuia să fie asimilat unui fond de pensii suedez și impozitat în conformitate cu Legea (1990:661).

14. Având în vedere că autoritatea fiscală suedeză a respins cererea formulată de PMT, acesta a introdus în fața länsrätten i Dalarnas län (Tribunalul Administrativ din Dalarnas) o acțiune care a fost, de asemenea, respinsă, la fel ca și apelul formulat în fața Kammarrätten i Sundsvall (Curtea Administrativă de Apel din Sundsvall). În ultimă instanță, PMT a introdus recurs în fața Högsta förvaltningsdomstolen (Curtea Administrativă Supremă).

15. În aceste condiții, Högsta förvaltningsdomstolen a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 63 TFUE se opune unei legislații naționale potrivit căreia dividendele plătite de o societate rezidentă fac obiectul unei rețineri la sursă dacă acționarul este nerezident, în vreme ce, în cazul unui acționar rezident, aceste dividende fac obiectul unei impozitări forfetare calculate pe baza unui randament fictiv care, în timp, urmărește să corespundă impozitării obișnuite a tuturor veniturilor din capitaluri?”

16. Cererea de decizie preliminară a fost primită la Curte la 23 mai 2014. Au fost prezentate observații scrise de către guvernele suedez și german, precum și de către Comisia Europeană. În cadrul ședinței, care a avut loc la 21 mai 2015, au fost reprezentați reclamantul din litigiul principal, guvernele suedez și german, precum și Comisia.

Analiză

17. În cauza principală, reclamantul susține că, în calitate de fond de pensii străin care a investit în acțiuni ale societăților suedeze, ar trebui să fie tratat, în ceea ce privește impozitarea dividendelor aferente acestor acțiuni, în mod egal cu fondurile de pensii rezidente care au investit în astfel de acțiuni. Or, este cert că tratamentul fiscal aplicat fondurilor străine nu este același cu cel aplicat fondurilor suedeze [5]. Potrivit reclamantului, această diferență de tratament constituie o restricție nejustificată adusă libertății de circulație a capitalurilor.

18. În fapt, potrivit unei jurisprudențe consacrate, măsurile interzise la articolul 63 alineatul (1) TFUE, în calitate de restricții aplicate circulației capitalurilor, le includ pe cele de natură să descurajeze nerezidenții să facă investiții într-un stat membru sau să descurajeze rezidenții statului membru respectiv să facă investiții în alte state membre [6].

19. Or, o diferență de tratament fiscal între dividendele plătite de societățile rezidente acționarilor rezidenți și cele plătite acționarilor nerezidenți poate, în principiu, să aibă un astfel de efect [7].

20. Cu toate acestea, în temeiul articolului 65 alineatul (1) litera (a) TFUE coroborat cu alineatul (3) al aceluiași articol, articolul 63 TFUE nu aduce atingere dreptului statelor membre de a aplica dispozițiile relevante ale legislațiilor fiscale care stabilesc o distincție între contribuabilii care nu se găsesc în aceeași situație în ceea ce privește reședința lor, în special cu condiția ca diferența de tratament să privească situații care nu pot fi comparabile în mod obiectiv [8].

5 — În schimb, părțile nu sunt de acord în privința necesității de a clarifica dacă această diferență de tratament are un rezultat defavorabil pentru fondurile străine în ceea ce privește nivelul efectiv de impozitare a dividendelor primite. Vom aborda acest aspect mai târziu.

6 — Hotărârea Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punctul 39 și jurisprudența citată).

7 — A se vedea în acest sens Hotărârea Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punctul 42).

8 — *Ibidem* (punctele 54-57 și jurisprudența citată).

21. De regulă, Curtea analizează aspectul comparabilității situațiilor după ce a constatat existența unei restricții[9]. Totuși, considerăm că această abordare nu este adecvată în prezenta cauză. În fapt, în acest caz, este vorba despre două sisteme de impozitare complet diferite: unul privește impozitarea generală a tuturor veniturilor din capitaluri ale fondurilor de pensii rezidente, celălalt se aplică doar impozitului pe dividendele plătite de societățile suedeze fondurilor de pensii nerezidente. Astfel, chestiunea comparabilității situațiilor are un caracter fundamental în prezenta cauză.

22. Așadar, propunem să se inverseze ordinea obișnuită a analizei și să se verifice, în primul rând, dacă fondurile de pensii suedeze și fondurile de pensii străine care au investit în acțiuni ale unor societăți suedeze se află în situații comparabile din perspectiva legislației naționale în cauză.

Cu privire la comparabilitatea situațiilor

Observație preliminară

23. Guvernul suedez și Comisia par să sugereze, în observațiile lor scrise, că impozitul la care sunt supuse fondurile de pensii rezidente în Suedia ar putea fi considerat mai degrabă un impozit pe avere decât un impozit pe venituri. Apreciem că o astfel de interpretare nu este corectă.

24. În primul rând, din punct de vedere formal, impozitul pe veniturile din capitalurile fondurilor de pensii, instituit prin Legea (1990:661), înlocuiește în mod evident, în sistemul fiscal suedez, impozitul general pe veniturile persoanelor juridice instituit prin Legea (1999:1229)[10], de la plata căruia sunt scutite fondurile de pensii.

25. În al doilea rând, deși este adevărat că impozitul pe avere se calculează deseori în funcție de venitul fictiv provenind, teoretic posibil, din averea în cauză, instituțiile precum fondurile de pensii au o situație specială în această privință. Astfel, rolul unor asemenea instituții este tocmai de a investi capitalul pe care îl dețin, cu scopul de a genera un venit, și de a distribui ulterior venitul respectiv titularilor dreptului la acesta. Astfel, investirea capitalului este principala activitate economică a fondurilor de pensii. Impozitarea în discuție în acțiunea principală trebuie, așadar, să fie analizată ca o impozitare a veniturilor din această activitate, chiar dacă stabilirea cuantumului impozitului nu are la bază venitul realizat efectiv, ci un venit fictiv.

26. Prin urmare, este necesar să se admită că dividendele plătite de societățile suedeze fondurilor de pensii rezidente în Suedia sunt impozitate în mod corespunzător, la fel ca și alte venituri din capitaluri obținute de aceste fonduri, în temeiul Legii (1990:661).

Comparabilitatea situațiilor fondurilor de pensii rezidente și nerezidente

27. În jurisprudența Curții, se admite că, în materie de impozite directe, situația rezidenților și cea a nerezidenților nu este comparabilă *a priori*, astfel încât o diferență de tratament între aceste două categorii de contribuabili nu poate fi considerată automat o discriminare care constituie un obstacol în calea liberei circulații a capitalurilor[11].

28. Curtea poate concluziona că situația nerezidentului este comparabilă cu cea a rezidentului doar în ceea ce privește o normă fiscală concretă[12].

9 — A se vedea, cu titlu de exemplu, Hotărârea Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249).

10 — A se vedea punctele 5 și 6 din prezentele concluzii.

11 — Hotărârea Truck Center (C-282/07, EU:C:2008:762, punctele 38 și 39 și jurisprudența citată).

12 — A se vedea, cu titlu de exemplu, Hotărârea Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punctul 58).

29. În cauza principală, norma fiscală respectivă constă în impozitarea dividendelor plătite fondurilor de pensii rezidente în Suedia, împreună cu celelalte venituri din capitaluri ale acestor fonduri și potrivit unei formule complexe de stabilire a bazei impozabile, în vreme ce dividendele plătite fondurilor de pensii nerezidente sunt impozitate direct, în conformitate cu metoda reținerii la sursă.

30. Potrivit informațiilor din decizia de trimitere și din observațiile scrise ale guvernului suedez, scopul acestui sistem de impozitare este aplicarea, în cazul fondurilor de pensii și al altor forme de economisire pentru pensie, a unui impozit neutru atât din punctul de vedere al formei de investiție (acțiuni, obligațiuni, îndatorări publice etc.), cât și al conjuncturii economice.

31. Considerăm că acest scop este pe deplin legitim și se înscrie perfect în cadrul competenței statelor membre, atât în ceea ce privește impozitarea directă, cât și organizarea sistemului de asigurări pentru pensie.

32. Totuși, un astfel de scop nu poate fi atins decât în privința persoanelor supuse integral la plata impozitului în statul membru în cauză. Astfel, neutralitatea fiscală în raport cu forma de investiție presupune ca statul membru în cauză să poată impozita toate veniturile care provin din investițiile respective. Aceeași este situația și în ceea ce privește neutralitatea fiscală în raport cu conjunctura economică. O astfel de neutralitate poate fi realizată doar prin aplicarea unui sistem de impozitare uniform diverselor forme de investiție, atât celor care sunt foarte sensibile la conjunctura economică, cât și celor care nu sunt.

33. Aplicarea sistemului de impozitare suedez unei singure forme de investiție, și anume investițiilor în acțiuni, nu ar conduce la o neutralitate în raport cu conjunctura economică, ci la o impozitare nejustificat de ridicată în anii cu o conjunctură economică defavorabilă și la „cadouri fiscale” în ceilalți ani. În plus, acest lucru ar conduce, de asemenea, la inegalități între contribuabili în funcție de randamentul real al acțiunilor în care aceștia au investit, deoarece, independent de conjunctura economică, acțiunile unei societăți la un moment dat pot conferi dreptul la dividende mai mari, în raport cu capitalul investit, decât acțiunile altei societăți. Încă o dată, sistemul de impozitare în cauză garantează neutralitatea avută în vedere de legiuitorul suedez numai dacă acesta este aplicat întregului capital investit al unui anumit contribuabil, în speță un fond de pensii, indiferent de structura portofoliului de investiții al acestui contribuabil.

34. Astfel, din punctul de vedere al statului suedez, situația fondurilor de pensii rezidente nu este comparabilă cu situația fondurilor străine care au investit în acțiuni ale unor societăți suedeze. Pe de o parte, acest stat impozitează toate veniturile din capitaluri ale fondurilor rezidente și, astfel, este în măsură să garanteze neutralitatea fiscală a acestei impozitări, aplicându-le sistemul prevăzut de Legea (1990:661). Pe de altă parte, în ceea ce privește fondurile nerezidente, statul în cauză impozitează doar partea din veniturile acestora care provine din investițiile în societăți suedeze. Astfel, este imposibil ca acesta să aplice același sistem de impozitare sau, în orice caz, acest sistem nu și-ar îndeplini rolul.

35. Din punctul de vedere al contribuabililor respectivi, situațiile nu sunt comparabile. Măsura fiscală suedeză în cauză nu se aplică doar impozitării dividendelor, ci privește impozitarea tuturor veniturilor din capitaluri ale fondurilor rezidente. În schimb, fondurile nerezidente achită în Suedia doar un impozit suplimentar, legat de activitatea lor de investiții în acest stat membru, impozitarea lor generală fiind efectuată în statul membru de origine.

36. Astfel, situația din prezenta cauză este similară cu cea din cauza Truck Center, în măsura în care, în Suedia, plata dividendelor de către o societate rezidentă unui fond de pensii rezident și plata dividendelor de către o societate rezidentă unui fond de pensii nerezident generează impozitări distincte, întemeiate pe baze juridice diferite [13].

13 — Hotărârea Truck Center (C-282/07, EU:C:2008:762, punctul 43).

37. În opinia noastră, constatarea făcută de Curte în Hotărârea Truck Center, potrivit căreia impozitarea care face obiectul acestei cauze era, în orice caz, mai scăzută pentru contribuabilii nerezidenți decât pentru contribuabilii rezidenți [14], nu infirmă, în opinia noastră, analogia între cauza Truck Center și prezenta cauză.

38. În primul rând, Curtea a făcut această constatare cu titlu suplimentar, după ce a stabilit că situațiile în cauză nu erau comparabile. Compararea nivelurilor de impozitare nu constituia un element esențial al raționamentului său. În al doilea rând, în prezenta cauză, părțile sunt în dezacord dacă legislația respectivă are drept consecință o impozitare mai ridicată a fondurilor de pensii nerezidente. Verificarea acestui aspect va reveni, eventual, instanței naționale [15]. Or, aprecierea comparabilității situațiilor, din perspectiva dreptului Uniunii, nu poate să depindă de nivelul mai ridicat sau mai scăzut al impozitării unui contribuabil concret, într-o anumită situație.

39. În schimb, trebuie să se facă o distincție clară între situația din prezenta cauză și cea din numeroase alte cauze în care Curtea a considerat comparabile situații pur interne și situații transfrontaliere, în contextul unor restricții fiscale aplicate liberei circulații a capitalurilor (sau libertății de stabilire, deseori aceste două libertăți făcând, împreună, obiectul cauzelor referitoare la investițiile directe).

Cauzele referitoare la măsuri de evitare a dublei impuneri economice a dividendelor

40. Prezenta cauză trebuie să se distingă în special de lunga listă cu cauze referitoare la diversele măsuri pe care statele membre le aplică pentru a evita dubla impunere economică a dividendelor.

41. Astfel, atunci când plătește dividende acționarilor săi, o societate nu face decât să distribuie profitul realizat de aceasta. Or, societatea care distribuie dividendele este supusă, în mod normal, obligației de plată a impozitului pe profit. Dacă un stat decide să impoziteze încă o dată acționarii pentru aceleași dividende, în calitate de venit impozabil, este, în realitate, o situație în care același profit este dublu impozitat [16].

42. Având în vedere efectele economice negative ale unei asemenea duble impuneri, statele adoptă adesea măsuri destinate prevenirii sau atenuării acesteia. Or, în conformitate cu un curent jurisprudențial deja consolidat [17], care are originea în așa-numita cauză „*Avoir fiscal*” („Credit fiscal”) [18], dacă un stat membru prevede astfel de măsuri preventive în ceea ce privește dubla impunere economică a dividendelor în situații interne, acesta trebuie să procedeze la fel și pentru situațiile transfrontaliere, adică cele care implică alte state membre, dar și țări terțe, la care se extinde libera circulație a capitalurilor [19]. Aceste situații transfrontaliere pot privi impozitarea dividendelor atât în statul membru de reședință al acționarului beneficiar [20], cât și în statul membru de reședință al societății distribuitoare [21].

14 — *Ibidem* (punctul 49).

15 — A se vedea punctele 61-68 din prezentele concluzii.

16 — Aceasta nu trebuie confundată cu dubla impunere juridică (sau internațională), care constă în impozitarea aceluiași venit în două state diferite. Această dublă impunere juridică rezultă în urma exercitării de către diversele state în cauză a competențelor fiscale ale acestora. De altfel, aceasta nu contravine, în principiu, libertăților fundamentale ale pieței interne (a se vedea în special Hotărârea Kerckhaert și Morres, C-513/04, EU:C:2006:713, punctele 16 și 17 și dispozitivul).

17 — Expresia este folosită de avocatul general Mengozzi (a se vedea concluziile sale în cauza Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company, C-190/12, EU:C:2013:710, punctul 44).

18 — Hotărârea Comisia/Franța (270/83, EU:C:1986:37).

19 — A se vedea, cel mai recent, Hotărârea Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punctul 59 și jurisprudența citată).

20 — A se vedea între altele Hotărârile Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294), Manninen (C-319/02, EU:C:2004:484) și Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774).

21 — A se vedea între altele Hotărârile Denkavit Internationaal și Denkavit France (C-170/05, EU:C:2006:783), Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51), Santander Asset Management SGIIC și alții (C-338/11-C-347/11, EU:C:2012:286), precum și Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249).

43. Această a doua situație este cea care ne interesează în special în prezenta cauză. Astfel, Curtea a considerat că, în cazul unei reglementări naționale ce are ca scop evitarea dublei impuneri a dividendelor distribuite de societățile rezidente, situația acționarilor nerezidenți este comparabilă cu situația acționarilor rezidenți [22].

44. În consecință, „pentru ca beneficiarii nerezidenți să nu se confrunte cu o restricție privind libera circulație a capitalurilor, interzisă, în principiu, de articolul [63 TFUE], statul de reședință al societății distribuitoare trebuie să se asigure că nerezidenții sunt supuși unui tratament echivalent cu cel de care beneficiază rezidenții, *din punctul de vedere al mecanismului prevăzut de dreptul său național în vederea evitării ori a atenuării impozitării în lanț sau a dublei impuneri economice*[[23]]” [24].

45. Cu toate acestea, reglementarea suedeză în discuție în acțiunea principală nu vizează evitarea dublei impuneri a dividendelor plătite fondurilor de pensii rezidente. Niciun element din decizia de trimitere sau din observațiile prezentate Curții nu indică faptul că impozitul pe profit plătit de societățile care distribuie aceste dividende ar fi luat în considerare la calcularea impozitului la care sunt supuse aceste fonduri, nici că acestora li s-ar acorda un credit fiscal și, în cele din urmă, nici că dividendele plătite acestor fonduri ar fi scutite de impozit. Dimpotrivă, aceste dividende sunt supuse, la fel ca și alte venituri din capitaluri, impozitului instituit de Legea (1990:661), deși cuantumul acestui impozit este calculat indirect.

46. În această privință, trebuie subliniat că nici normele din tratat, nici jurisprudența Curții nu impun statelor membre și în special statelor membre de reședință ale societăților care distribuie dividende să evite sau să atenueze dubla impunere economică a acestor dividende. În fapt, o astfel de obligație ar însemna că un asemenea stat trebuie să renunțe la dreptul său de a impozita un venit generat de o activitate economică exercitată pe teritoriul acestuia [25].

47. Bineînțeles, dacă, în dreptul suedez, există un alt mecanism de evitare a dublei impuneri economice a dividendelor plătite acționarilor rezidenți, situație care trebuie verificată de instanța națională, acesta ar trebui să fie aplicabil în egală măsură dividendelor plătite acționarilor nerezidenți. Totuși, apreciem că nu acesta pare să fie obiectivul sau rezultatul reglementării în discuție în acțiunea principală, adică cea referitoare la impozitarea fondurilor de pensii.

48. Așadar, este posibilă transpunerea în prezenta cauză, *a contrario*, a distincției făcute la punctul 43 din Hotărârea Santander Asset Management SGIIC și alții [26] între situația din cauza în care s-a pronunțat această hotărâre și cea din cauza Truck Center. În această hotărâre, Curtea a constatat că, în cauza Truck Center, diferența de tratament consta doar în metoda de percepere a impozitului, în vreme ce, în cauza Santander Asset Management SGIIC și alții, erau impozitate numai dividendele plătite acționarilor nerezidenți. Or, în prezenta cauză, sunt impozitate deopotrivă dividendele plătite fondurilor de pensii rezidente.

49. Comparabilitatea situațiilor contribuabililor rezidenți și nerezidenți, constatată de Curte în cauzele referitoare la măsurile de evitare a dublei impuneri economice a dividendelor, nu există, așadar, în prezenta cauză.

22 — Hotărârea Santander Asset Management SGIIC și alții (C-338/11-C-347/11, EU:C:2012:286, punctul 42 și jurisprudența citată).

23 — Sublinierea noastră.

24 — Hotărârea Comisia/Spania (C-487/08, EU:C:2010:310, punctul 52).

25 — Hotărârea Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation (C-374/04, EU:C:2006:773, punctul 59).

26 — C-338/11-C-347/11, EU:C:2012:286.

Cauzele referitoare la alte măsuri fiscale

50. Curtea a constatat deja, în mai multe rânduri, comparabilitatea situațiilor naționale și transfrontaliere în ceea ce privește aplicarea de către statele membre a dispozițiilor lor de drept intern în materie de impozite directe. Vom oferi câteva exemple relevante în acest sens, pentru a demonstra că era vorba despre cazuri diferite de prezenta cauză.

51. Astfel, în primul rând, într-o cauză referitoare la impozitarea dividendelor plătite fondurilor de pensii din Finlanda [27], trebuia să se stabilească dacă fondurile de pensii rezidente și nerezidente se aflau în situații comparabile din perspectiva normei naționale potrivit căreia dividendele obținute și transferate pentru constituirea rezervelor erau considerate cheltuieli deductibile din venitul impozabil. Efectul acestei norme era acela că dividendele plătite fondurilor de pensii rezidente nu erau impozitate în practică, spre deosebire de dividendele plătite fondurilor nerezidente, care nu puteau beneficia de norma respectivă.

52. Curtea a ajuns la concluzia că situațiile fondurilor de pensii rezidente și nerezidente erau comparabile, deoarece atât unele, cât și celelalte transferau veniturile lor în rezerve destinate plății pensiilor, acesta fiind scopul specific al existenței fondurilor de pensii [28]. De asemenea, Curtea a observat că legislația națională în cauză conducea, în practică, la impozitarea dividendelor numai în cazul fondurilor de pensii nerezidente [29].

53. Cu toate acestea, legislația care face obiectul acțiunii principale nu prevede niciun mijloc prin care fondurile de pensii rezidente să poată deduce din venitul lor impozabil dividendele încasate și nu scutește de la impozitare, nici *de iure*, nici *de facto*, nici aceste dividende. Așadar, această legislație nu este în niciun fel similară cu cea care face obiectul cauzei în care a fost pronunțată Hotărârea Comisia/Finlanda [30].

54. În al doilea rând, potrivit unei jurisprudențe constante, contribuabilii rezidenți și nerezidenți se află în situații comparabile în ceea ce privește posibilitatea de a deduce cheltuielile profesionale legate în mod direct de încasarea venitului impozabil [31]. Cu toate acestea, legislația națională care face obiectul acțiunii principale nu prevede o astfel de posibilitate pentru fondurile de pensii rezidente. De altfel, considerăm că acest lucru ar fi dificil, având în vedere metoda indirectă de stabilire a bazei impozabile prevăzută de această legislație.

55. Deși este adevărat că, pentru stabilirea bazei impozabile pentru veniturile din capitaluri ale fondurilor de pensii rezidente, este luat în considerare numai activul net, adică ulterior deducerii datoriilor (a pasivului), este vorba totuși de o problemă total diferită de chestiunea deducerii cheltuielilor profesionale, astfel cum subliniază în mod întemeiat guvernul suedez în observațiile sale scrise.

56. În cele din urmă, în al treilea rând, în ceea ce privește comparabilitatea situațiilor din punctul de vedere al societății care distribuie dividendele, nu considerăm nici că această circumstanță permite să se constate existența unei restricții privind libera circulație a capitalurilor în prezenta cauză.

57. Pe de o parte, sarcina fiscală a impozitului pe dividende nu este impusă societății care distribuie, ci acționarului.

27 — Hotărârea Comisia/Finlanda (C-342/10, EU:C:2012:688).

28 — *Ibidem* (punctele 42 și 43). A se vedea și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Comisia/Finlanda (C-342/10, EU:C:2012:474, punctul 43).

29 — Hotărârea Comisia/Finlanda (C-342/10, EU:C:2012:688, punctul 44, cu trimitere la punctul 43 din Hotărârea Santander Asset Management SGIIC și alții, C-338/11-C-347/11, EU:C:2012:286, citată la punctul 48 din prezentele concluzii).

30 — C-342/10, EU:C:2012:688.

31 — A se vedea în special Hotărârea Schröder (C-450/09, EU:C:2011:198, punctul 40 și jurisprudența citată), precum și, în ceea ce privește fondurile de pensii, Hotărârea Comisia/Germania (C-600/10, EU:C:2012:737, punctul 17).

58. Pe de altă parte, apreciem că sarcinile administrative legate de reținerea la sursă a impozitului nu pot fi considerate semnificative pentru o societate pe acțiuni, care trebuie să dispună de un aparat apreciabil pentru a-și gestiona propria contabilitate și propriile obligații fiscale. În consecință, nu poate fi transpusă prezentei cauze constatarea potrivit căreia obligația de a efectua reținerea la sursă a remunerațiilor plătite prestatorilor de servicii, impusă unui simplu destinatar al serviciilor, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, în măsura în care aceasta implică o sarcină administrativă suplimentară, precum și riscuri aferente acesteia în materie de răspundere[32].

Concluzie intermediară

59. Având în vedere cele de mai sus, apreciem că situația fondurilor de pensii rezidente în Suedia nu este comparabilă cu situația fondurilor de pensii nerezidente din punctul de vedere al sistemului de impozitare a fondurilor rezidente, prevăzut de Legea (1990:661). Articolul 63 TFUE coroborat cu articolul 65 alineatul (1) litera (a) TFUE nu se opune, așadar, unui astfel de sistem de impozitare.

Observații finale

60. Dorim să abordăm alte câteva probleme ridicate de prezenta cauză, în eventualitatea în care Curtea ar hotărî să nu adopte propunerea noastră și ar ajunge la concluzia că situațiile fondurilor de pensii rezidente și nerezidente sunt comparabile în ceea ce privește reglementarea suedeză referitoare la impozitarea veniturilor din capitaluri ale fondurilor rezidente.

Cu privire la tratamentul dezavantajos aplicat fondurilor de pensii nerezidente

61. Părțile din litigiul principal, precum și persoanele interesate care au prezentat observații scrise sunt în dezacord dacă sistemul suedez de impozitare a fondurilor de pensii presupune un tratament dezavantajos în cazul fondurilor nerezidente în raport cu fondurile rezidente.

62. Într-adevăr, acest aspect este discutabil. Pe de o parte, de regulă, impozitarea fondurilor rezidente, bazată pe randamentul obligațiunilor de stat, pare să fie mai redusă decât impozitarea veniturilor reale ale fondurilor nerezidente care provin din plata dividendelor de către societăți, deoarece investiția în obligațiuni de stat, care implică un risc mai scăzut, este, în general, mai puțin profitabilă. Pe de altă parte, fondurile rezidente sunt obligate să achite impozitul în fiecare an, independent de faptul dacă au primit sau nu au primit dividende, spre deosebire de fondurile nerezidente, care sunt impozitate exclusiv pe baza veniturilor reale. În plus, impozitarea fondurilor rezidente ia în considerare valoarea investițiilor acestora și, prin urmare, și majorarea acestei valori, datorată, de exemplu, majorării valorii acțiunilor deținute, în timp ce impozitarea fondurilor nerezidente nu depinde decât de valoarea dividendelor plătite.

63. Însăși instanța de trimitere ajunge, în decizia acesteia, la concluzia potrivit căreia sistemul de impozitare suedez poate să avantajeze, în unii ani, fondurile rezidente și, în alți ani, fondurile nerezidente.

64. În opinia noastră, din perspectiva dreptului Uniunii, chestiunea ar trebui să fie analizată după cum urmează.

32 — Hotărârea X (C-498/10, EU:C:2012:635, punctul 32).

65. Astfel cum am menționat deja mai sus [33], în conformitate cu o jurisprudență constantă, aplicarea unui tratament fiscal mai puțin favorabil dividendelor plătite nerezidenților în raport cu dividendele plătite rezidenților poate, în principiu, să constituie o măsură interzisă prin articolul 63 alineatul (1) TFUE, în calitate de restricție privind libera circulație a capitalurilor. Acest lucru este valabil chiar dacă respectivul tratament mai puțin favorabil nu este sistematic, ci ocazional [34]. Aprecierea rezultatului defavorabil al unei măsuri fiscale naționale este o constatare de fapt, care incumbă instanțelor naționale.

66. În contextul cauzei principale, baza de impozitare a fondurilor de pensii rezidente în Suedia se stabilește prin înmulțirea valorii activelor fondurilor la începutul anului cu randamentul mediu al obligațiunilor de stat pentru anul calendaristic imediat anterior anului fiscal în cauză. Ulterior, un impozit de 15 % se aplică bazei astfel stabilite [35].

67. Pentru motivele expuse la punctele 32-34 din prezentele concluzii, aplicarea aceluiași sistem fondurilor de pensii nerezidente, astfel cum ar dori reclamantul din litigiul principal, nu este posibilă sau nu ar produce efectul dorit. În consecință, în eventualitatea în care Curtea ar constata comparabilitatea situațiilor fondurilor rezidente și nerezidente în prezenta cauză, cea mai adecvată metodă de a verifica dacă reglementarea națională în cauză este defavorabilă fondurilor nerezidente ar fi de a asimila – într-un mod total artificial, în opinia noastră – nivelul de impozitare globală a veniturilor din capitaluri ale fondurilor de pensii rezidente nivelului de impozitare exclusiv a veniturilor din acțiunile fondurilor nerezidente.

68. Pentru fiecare plată a unor dividende care implică impozitarea sub formă de reținere la sursă, ar fi necesar, așadar, să se înmulțească valoarea activelor (acțiunilor) care au dat dreptul la aceste dividende cu randamentul mediu al obligațiunilor de stat suedeze pentru anul calendaristic imediat anterior anului fiscal în cursul căruia are loc această plată și să se calculeze 15 % din suma astfel obținută. Dacă valoarea impozitului pe dividendele plătite efectiv de fondul nerezident ar depăși cei 15 %, fondul respectiv ar avea dreptul la rambursarea excedentului, în calitate de impozit perceput cu încălcarea dreptului Uniunii.

69. De asemenea, i-ar reveni instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă fondurile de pensii nerezidente au suferit un dezavantaj în ceea ce privește fluxul de trezorerie, ca urmare a faptului că impozitul pe dividende datorat de aceste fonduri este reținut la sursă cu ocazia efectuării plății acestor dividende, în vreme ce fondurile rezidente achită impozitul pe veniturile din capitaluri doar anual. Astfel, un asemenea dezavantaj poate constitui o restricție contrară articolului 63 alineatul (1) TFUE [36]. Totuși, acest dezavantaj în ceea ce privește fluxul de trezorerie s-ar putea dovedi nesemnificativ, ca urmare a faptului că fondurile de pensii rezidente în Suedia au obligația, astfel cum subliniază guvernele suedez și german în observațiile lor scrise, să realizeze plăți lunare din cuantumul impozitului final pe veniturile din capitaluri [37].

33 — A se vedea punctele 18 și 19 din prezentele concluzii.

34 — A se vedea în acest sens, deși privește un domeniu diferit, Hotărârea Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, punctul 31 și jurisprudența citată).

35 — A se vedea punctele 8 și 9 din prezentele concluzii.

36 — A se vedea în acest sens Hotărârea Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, punctele 152-154).

37 — A se vedea în acest sens Hotărârea Truck Center (C-282/07, EU:C:2008:762, punctul 49) și Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Truck Center (C-282/07, EU:C:2008:513, punctele 48 și 49).

Cu privire la justificarea măsurii

70. În cazul în care Curtea ar trebui să se pronunțe că fondurile de pensii rezidente în Suedia și fondurile de pensii nerezidente care încasează dividende de la societăți rezidente se află în situații comparabile din punct de vedere obiectiv și că fondurile nerezidente sunt, chiar și potențial, defavorizate din cauza diferenței de impozitare a veniturilor care provin din aceste dividende, între fondurile rezidente și cele nerezidente, atunci aceasta ar trebui să verifice dacă această diferență de tratament este justificată de un motiv imperativ de interes general.

71. Din decizia de trimitere reiese că, printre justificările posibile, pârâta din litigiul principal a invocat, în fața instanței de trimitere, necesitatea de a menține sistemul de pensii suedez. Cu toate acestea, problema care se pune din perspectiva dreptului Uniunii nu decurge din sistemul de pensii suedez, nici măcar din sistemul de impozitare a fondurilor de pensii rezidente, ci din faptul că fondurile de pensii nerezidente sunt impozitate într-un mod mai puțin avantajos. Or, eliminarea acestui dezavantaj nu necesită, în opinia noastră, renunțarea la sistemul suedez în ceea ce privește fondurile de pensii rezidente, ci, cel mult, renunțarea la o parte din veniturile fiscale provenite din dividendele încasate de fondurile nerezidente.

72. În observațiile sale scrise, guvernul suedez invocă, de asemenea, repartizarea echilibrată a competenței de impozitare între Regatul Suediei și Regatul Țărilor de Jos. Potrivit acestui guvern, convenția fiscală încheiată cu Regatul Țărilor de Jos nu permite aplicarea sistemului suedez de impozitare a fondurilor de pensii rezidente în cazul fondurilor olandeze. Cu toate acestea, nu s-ar pune problema să li se aplice întregul sistem, ci doar să se armonizeze sarcina lor fiscală cu cea suportată de fondurile rezidente în Suedia. În opinia noastră, acest lucru nu contravine convenției fiscale încheiate între Regatul Suediei și Regatul Țărilor de Jos și nici, în general, repartizării echilibrate a competenței de impozitare între aceste două state membre.

73. În cele din urmă, guvernul german invocă, în observațiile sale scrise, necesitatea de a garanta eficiența colectării impozitelor. Potrivit acestui guvern, reținerea la sursă a impozitului constituie o metodă simplă și eficientă de colectare, atât pentru administrația fiscală, cât și pentru contribuabili, și care este foarte bine adaptată la contribuabilii nerezidenți. Cu toate acestea, nu este necesar să se renunțe la această metodă de colectare a impozitului, pentru a armoniza sarcina fiscală a fondurilor de pensii nerezidente cu cea a fondurilor rezidente. Astfel, este suficient să se calculeze sarcina fiscală teoretică a unui fond de pensii rezident din valoarea activelor care au dat dreptul la dividend și să se limiteze reținerea la acest cuantum, dacă se dovedește mai mic de 15 % din acest dividend. Acest calcul nu reprezintă o sarcină administrativă excesivă pentru societatea care distribuie dividendele, având în vedere că se cunosc datele necesare, adică randamentul obligațiunilor de stat din anul anterior și valoarea acțiunilor deținute de fondurile nerezidente, la momentul efectuării plății dividendelor.

74. Astfel, în cazul în care, în prezenta cauză, Curtea ar constata existența unei restricții privind libera circulație a capitalurilor, interzisă prin articolul 63 alineatul (1) TFUE, această restricție nu ar fi justificată, în opinia noastră, de niciun motiv imperativ de interes general. În aceste condiții, astfel cum am precizat deja mai sus, considerăm că o astfel de restricție nu există, deoarece diferența de tratament între fondurile de pensii rezidente în Suedia și fondurile nerezidente privește situații care nu sunt comparabile din punct de vedere obiectiv și, din acest motiv, intră sub incidența derogării prevăzute la articolul 65 alineatul (1) litera (a) TFUE.

Concluzie

75. Având în vedere toate cele expuse anterior, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Högsta förvaltningsdomstolen după cum urmează:

„Articolul 63 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 65 alineatul (1) litera (a) TFUE nu se opune unei legislații naționale potrivit căreia dividendele plătite de o societate rezidentă fac obiectul unei rețineri la sursă dacă acționarul este nerezident, în vreme ce, în cazul unui acționar rezident, aceste dividende fac obiectul unui impozitări globale forfetare calculate pe baza unui randament fictiv care urmărește să impoziteze uniform toate veniturile din capitaluri ale unei anumite categorii de contribuabili rezidenți.”