Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTHONY MICHAEL COLLINS
apresentadas em 21 de março de 2024[1]

Processo C-39/23

Keva,
Landskapet Ålands pensionsfond,
Kyrkans Centralfond
contra
Skatteverket

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia)]

«Reenvio prejudicial — Artigo 63.º TFUE — Artigo 65.º TFUE — Livre circulação de capitais — Regulamentação fiscal — Tributação dos dividendos recebidos por fundos públicos de pensões — Não tributação dos dividendos pagos a fundos públicos de pensões residentes — Imposto retido na fonte sobre os dividendos pagos a fundos públicos de pensões não residentes — Comparabilidade objetiva — Justificação por razões imperiosas de interesse geral»

I. Contexto factual e jurídico

1. Na Suécia, existem três tipos de pensões: 1) as pensões públicas nacionais[2], 2) as pensões profissionais e 3) as pensões privadas. Os empregadores e os trabalhadores são obrigados a pagar contribuições legais, calculadas com base nos rendimentos destes últimos, a fim de financiar a pensão pública nacional. Estas contribuições anuais financiam o pagamento das pensões nesse ano. Quando, num determinado ano, os pagamentos recebidos sejam superiores aos pagamentos efetuados, os fundos gerais de pensões[3] gerem o excedente. Pelo contrário, num ano em que os pagamentos recebidos sejam inferiores aos pagamentos efetuados, os fundos GP cobrem qualquer défice. Os fundos GP atuam, portanto, como uma reserva e um estabilizador para o sistema de pensões públicas nacionais. O pagamento da pensão pública nacional é da responsabilidade da Pensionsmyndigheten (Agência de Pensões, Suécia), e não dos fundos GP.

[1] Língua original: inglês.

[2] A pensão com base no rendimento e o prémio de pensão, juntamente com o complemento de pensão e a pensão de garantia, são componentes da pensão pública nacional. 16 % do rendimento de uma pessoa a ter em conta na pensão e de outras prestações tributáveis são afetos à pensão com base no rendimento e 2,5 % ao prémio de pensão.

[3] Os fundos gerais de pensões (a seguir «fundos GP») são compostos pelo primeiro, segundo, terceiro, quarto, sexto e sétimo fundos. Com exceção do sétimo fundo, os fundos GP gerem o capital para proteger o sistema de pensões com base no rendimento, a fim de equilibrar os eventuais excedentes e défices entre as contribuições para as pensões e os pagamentos de pensões num determinado ano e contribuir para o desempenho a longo prazo do sistema de pensões. O sétimo fundo gere o capital resultante do prémio de pensão.

2. O Estado sueco está isento de qualquer obrigação fiscal [4]. Uma vez que os fundos GP fazem parte integrante do Estado, estão isentos do pagamento do imposto sobre os dividendos que recebem de sociedades residentes na Suécia.

3. Na Finlândia, a lei exige que todos os trabalhadores se inscrevam num regime de pensões profissionais. Estes regimes são financiados principalmente por contribuições dos empregadores e dos trabalhadores.

4. O Keva, o Landskapet Ålands pensionsfond (Fundo de Pensões da Província de Alanda) e o Kyrkans Centralfond (Fundo Central da Igreja) (a seguir «recorrentes») figuram entre as instituições que gerem o sistema de pensões profissionais na Finlândia [5]. O Keva é uma pessoa coletiva de direito público e está isento de impostos na Finlândia. Gere as pensões profissionais dos trabalhadores, nomeadamente da administração local e das autoridades estatais, da Igreja Evangélica Luterana e do Banco da Finlândia. A sua principal tarefa consiste em gerir os fundos de modo a garantir o pagamento das pensões e estabilizar a evolução das contribuições para as pensões. O Keva cobra as contribuições e paga as pensões. O Landskapet Ålands pensionsfond é o fundo de pensões da província de Alanda e faz parte integrante da administração desta província. É responsável pela gestão das pensões profissionais em nome dos trabalhadores da província de Alanda. A sua principal tarefa consiste em gerir o seu capital, que é mantido separadamente do orçamento da província. O Landskapet Ålands pensionsfond não efetua o pagamento de pensões. Está parcialmente isento de impostos na Finlândia e não paga imposto sobre os dividendos recebidos de sociedades anónimas residentes neste Estado-Membro. O Kyrkans Centralfond faz parte da Igreja Evangélica Luterana da Finlândia. Até 1 de janeiro de 2016, geriu o fundo de pensões para os seus trabalhadores no âmbito da sua responsabilidade geral pela gestão dos fundos da Igreja. O Kyrkans Centralfond está, na prática, isento do imposto sobre o rendimento na Finlândia. O Keva geriu o pagamento das pensões por conta do Kyrkans Centralfond.

5. Entre 2003 e 2016, os recorrentes receberam dividendos de sociedades residentes na Suécia. Ao abrigo dos artigos 1.º, 4.º e 5.º da kupongskattelagen (1970:624) [Lei (1970:624) relativa à Tributação dos Dividendos], as pessoas coletivas estrangeiras [6] que recebem dividendos de ações de sociedades residentes na Suécia pagam uma retenção na fonte à taxa de 30 %. Esta taxa é reduzida para 15 % no caso das pessoas coletivas residentes nos Estados partes na convenção multilateral para evitar a dupla tributação celebrada entre a Dinamarca, as Ilhas Faroé, a Finlândia, a Islândia, a Noruega e a Suécia [7]. Uma vez que os recorrentes estavam isentos do pagamento do imposto sobre os dividendos na Finlândia, não puderam deduzir o montante retido na fonte que tinham pago na Suécia às eventuais obrigações fiscais que pudessem ter na Finlândia. Consequentemente, a retenção na fonte sobre os dividendos que receberam na Suécia tornou-se definitiva.

[4] Capítulo 7, artigo 2.º da inkomstskattelagen (1999:1229) [Lei (1999:1229) relativa ao Imposto sobre o Rendimento].

[5] O sistema de pensões na Finlândia consiste numa pensão relacionada com os rendimentos com base no trabalho (pensão profissional), numa pensão nacional com base na residência e numa pensão de garantia.

[6] Uma pessoa coletiva estrangeira («utländsk juridisk personnel») é uma entidade residente num país diferente da Suécia que preenche determinados requisitos legais por força dos quais o direito sueco a considera equivalente a uma pessoa coletiva sueca. Para efeitos fiscais, as pessoas coletivas estrangeiras são consideradas não residentes na Suécia.

[7] A Convenção entre os Países Nórdicos para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e o Capital, assinada em Helsínquia em 23 de setembro de 1996, foi transposta para o direito sueco pela lag (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna [Lei (1996:1512) relativa à Convenção para Evitar a Dupla Tributação entre os Países Nórdicos].

6. Os recorrentes pediram o reembolso do imposto que a Skatteverket (Autoridade Tributária sueca) (a seguir «recorrida») tinha deduzido aos dividendos que tinham recebido de sociedades residentes na Suécia. Os recorrentes alegaram que as suas circunstâncias eram comparáveis às dos fundos GP. Por conseguinte, sustentaram que uma diferença de tratamento fiscal entre os dividendos que receberam e os que os fundos GP receberam era contrária ao artigo 63.º TFUE. A recorrida rejeitou este argumento com o fundamento de que a situação dos recorrentes não era objetivamente comparável à dos fundos GP.

7. Os recorrentes impugnaram a validade desta decisão através da propositura de uma ação no Förvaltningsrätten i Falun (Tribunal Administrativo de Falun, Suécia), que julgou o seu pedido improcedente. O Kammarrätten i Sundsvall (Tribunal Administrativo de Recurso de Sundsvall, Suécia) negou provimento ao recurso interposto desta decisão pelos recorrentes.

8. Os recorrentes interpuseram recurso restrito à matéria de direito no Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia), o órgão jurisdicional de reenvio. Este órgão jurisdicional conheceu desse recurso na medida em que suscitava a questão de saber se a aplicação de uma retenção na fonte sobre os dividendos recebidos por uma instituição pública de pensões estabelecida na Finlândia é compatível com a livre circulação de capitais prevista no direito da União quando dividendos semelhantes recebidos pelos fundos GP não são tributados. Neste contexto, o Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. O facto de os dividendos distribuídos por sociedades nacionais a instituições públicas de pensões estrangeiras estarem sujeitos a retenção na fonte, ao passo que dividendos semelhantes não são tributados se reverterem para o Estado [da fonte] através dos seus fundos gerais de pensões, constitui um tratamento diferenciado desfavorável que implica uma restrição à livre circulação de capitais proibida, em princípio, pelo artigo 63.º TFUE?

2. Em caso de resposta afirmativa à questão 1, quais os critérios que devem ser tidos em conta ao apreciar se uma instituição pública de pensões estrangeira se encontra numa situação objetivamente comparável à do Estado [da fonte] e dos seus fundos gerais de pensões?

3. Pode uma possível restrição ser considerada justificada por razões imperiosas de interesse geral?»

9. Os recorrentes, a recorrida, os Governos Espanhol e Sueco, bem como a Comissão Europeia, apresentaram observações escritas. Na audiência de 11 de janeiro de 2024, apresentaram alegações orais e responderam às perguntas do Tribunal de Justiça.

II. Apreciação

A. Quanto à primeira questão

1. Observações das partes

10. Os recorrentes e a Comissão consideram que, uma vez que os dividendos que os fundos de pensões não residentes receberam de sociedades residentes na Suécia foram sujeitos ao que é efetivamente uma retenção na fonte definitiva, ao passo que os dividendos que os fundos GP receberam dessas mesmas sociedades estão isentos de impostos, é provável que os primeiros sejam dissuadidos de investirem na Suécia, dando assim origem a uma restrição à livre circulação de capitais proibida pelo artigo 63.º TFUE.

11. A recorrida, os Governos Espanhol e Sueco sustentam que a diferença de tratamento fiscal dos dividendos recebidos pelos fundos de pensões públicos residentes e não residentes não constitui uma restrição à livre circulação de capitais. Esta diferença de tratamento resulta do facto de os fundos GP fazerem parte integrante do Estado sueco, e não em razão do seu lugar de residência. A recorrida observa ainda que os fundos GP são os únicos fundos de pensões isentos de impostos na Suécia. Os dividendos recebidos pelos fundos de pensões residentes na Suécia, diferentes dos fundos GP, estão sujeitos a um imposto sobre o rendimento [8], ao passo que os dividendos recebidos pelos fundos de pensões não residentes estão sujeitos a retenção na fonte. A recorrida e o Governo Sueco acrescentam que a isenção tributária dos fundos GP devido à sua integração no Estado não confere nenhuma vantagem económica a esses fundos nem ao Estado sueco. Daqui resulta que a diferença de tratamento fiscal dos fundos GP não dissuade os fundos de pensões públicos residentes noutros Estados-Membros de investirem na Suécia. Segundo o Governo Sueco, considerar o contrário teria por efeito obrigar os Estados-Membros a contribuírem para o financiamento das pensões gerais por velhice noutros Estados-Membros. Esta obrigação não existe, uma vez que cada Estado-Membro é responsável por financiar o seu próprio sistema de pensões públicas nacionais. A existência desta obrigação seria igualmente contrária ao artigo 153.º, n.os 1 e 4, TFUE. Na falta de harmonização do direito da União no domínio da segurança social, cada Estado-Membro tem o direito de conceber e organizar o seu sistema de segurança social, incluindo a forma como é financiado. O Governo Sueco observa, por fim, que os sistemas de pensões públicas nacionais não estão em concorrência, uma vez que, por força da coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros, uma pessoa só pode beneficiar do regime obrigatório de pensão por velhice de um único Estado-Membro em qualquer momento.

2. Análise

12. A título introdutório, pode observar-se que, embora o artigo 63.º TFUE proíba todas as restrições à livre circulação de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros, os Estados-Membros conservam o direito de aplicar as disposições pertinentes do seu direito fiscal que estabeleçam uma distinção entre contribuintes que não se encontrem em idêntica situação no que se refere ao seu lugar de residência ou ao lugar em que o seu capital é

[8] Por força da lag (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel [Lei (1990:661) relativa ao Imposto sobre os Rendimentos dos Fundos de Pensões], os fundos de pensões suecos e as companhias de seguros de vida devem pagar um imposto sobre os rendimentos dos capitais, calculado a uma taxa fixa destinada a tributar os rendimentos correntes das poupanças de reforma.

investido [9]. Para que esta diferença de tratamento seja compatível com as disposições do Tratado que regulam a livre circulação de capitais, deve aplicar-se a situações não comparáveis objetivamente ou ser justificada por razões imperiosas de interesse geral [10].

13. O artigo 63.º, n.º 1, TFUE proíbe medidas que dissuadam os não residentes de investirem num Estado-Membro ou dissuadam os residentes desse Estado-Membro de investirem noutros Estados-Membros [11]. Para comprovar, em princípio, a existência dessa restrição, basta demonstrar que o tratamento fiscal dos dividendos que os fundos públicos de pensões não residentes recebem de sociedades residentes na Suécia é suscetível de dissuadir essas instituições de investirem nesse Estado-Membro. Quando um Estado-Membro trata os dividendos recebidos pelos fundos de pensões não residentes de forma desfavorável relativamente ao tratamento reservado aos dividendos recebidos pelos fundos de pensões residentes, o Tribunal de Justiça declarou que esta diferença de tratamento é suscetível de dissuadir os investidores estabelecidos noutros Estados-Membros de investirem nesse Estado-Membro, constituindo assim uma restrição à livre circulação de capitais [12]. O Tribunal de Justiça declarou igualmente que a aplicação de uma carga fiscal mais elevada aos dividendos recebidos pelos fundos de pensões não residentes do que aquela que incide sobre os mesmos dividendos recebidos pelos fundos de pensões residentes constitui um tratamento menos favorável [13]. Os dividendos que os recorrentes receberam de sociedades residentes na Suécia foram sujeitos a uma retenção na fonte definitiva à taxa de 15 %, ao passo que os mesmos dividendos ficaram isentos do imposto quando os fundos GP os receberam. O facto de o tratamento fiscal do Estado sueco não constituir um tratamento preferencial tanto do próprio Estado como dos seus fundos públicos de pensões é irrelevante para a questão de saber se esse tratamento constitui uma restrição à livre circulação de capitais. É o impacto negativo da medida sobre o investimento proveniente de outros Estados-Membros que determina, por si só, se constitui uma restrição desse tipo.

14. Daqui resulta que a diferença de tratamento fiscal dos dividendos que os recorrentes recebem de sociedades residentes na Suécia, em relação ao tratamento fiscal dos dividendos recebidos pelos fundos GP, constitui, em princípio, uma restrição à livre circulação de capitais proibida pelo artigo 63.º TFUE.

15. O artigo 153.º, n.os 1 e 4, TFUE prevê que a União Europeia apoiará e completará a ação dos Estados-Membros nos domínios, nomeadamente, da segurança social e da proteção social dos trabalhadores. As eventuais disposições adotadas pela União Europeia ao abrigo deste artigo não afetam nem o direito de os Estados-Membros definirem as disposições fundamentais dos seus sistemas de segurança social, nem o equilíbrio financeiro desses sistemas. As limitações ao exercício da competência da União Europeia neste domínio aplicam-se, pela sua própria natureza, ao exercício dessa competência e não regulam a aplicação das regras constantes do

[9] A derrogação prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), TFUE, é de aplicação estrita e é limitada pelo artigo 65.º, n.º 3, TFUE, que prevê que essas disposições nacionais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária, nem uma restrição dissimulada à livre circulação de capitais. V., neste sentido, Acórdãos de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, n.os 55 e 56 e jurisprudência referida); de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 63); e de 17 de março de 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, n.º 41 e jurisprudência referida).

[10] V., neste sentido, Acórdãos de 10 de maio de 2012, Santander Asset Management SGIIC e o. (C-338/11 a C-347/11, EU:C:2012:286, n.º 23 e jurisprudência referida); de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 64 e jurisprudência referida); e de 17 de março de 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, n.º 42 e jurisprudência referida).

[11] V., neste sentido, Acórdãos de 8 de novembro de 2012, Comissão/Finlândia (C-342/10, EU:C:2012:688, n.º 28 e jurisprudência referida), e de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 48 e jurisprudência referida).

[12] V., neste sentido, Acórdãos de 8 de novembro de 2012, Comissão/Finlândia (C-342/10, EU:C:2012:688, n.º 33 e jurisprudência referida), e de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 49 e jurisprudência referida).

[13] V., neste sentido, Acórdãos de 17 de setembro de 2015, Miljoen e o. (C-10/14, C-14/14 e C-17/14, EU:C:2015:608, n.º 48), e de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 50).

direito primário. O Governo Sueco não identifica quaisquer disposições adotadas pela União Europeia ao abrigo do artigo 153.º TFUE que possam afetar o seu direito de definir as disposições fundamentais do seu sistema de segurança social ou afetar significativamente o equilíbrio financeiro desse sistema. Por estas razões, os argumentos apresentados pelo Governo Sueco no âmbito desta rubrica devem ser considerados improcedentes.

16. Os outros argumentos do Governo Sueco relativos ao estado de harmonização e à natureza da coordenação dos sistemas de segurança social a nível da UE são igualmente irrelevantes para a questão de saber se uma diferença de tratamento fiscal entre os fundos GP e os residentes noutros Estados-Membros constitui uma restrição na aceção do artigo 63.º TFUE. Os Estados-Membros devem respeitar as disposições do Tratado, incluindo as que regem as quatro liberdades, independentemente do facto de o direito da União impor ou não aos Estados-Membros uma obrigação de contribuírem para o financiamento dos sistemas de segurança social dos outros Estados-Membros.

17. Tendo em conta o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão do seguinte modo:

O artigo 63.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que o facto de os dividendos distribuídos por sociedades nacionais a instituições públicas de pensões estrangeiras estarem sujeitos a retenção na fonte, ao passo que dividendos semelhantes não são tributados se reverterem para o Estado da fonte através dos seus fundos gerais de pensões, constitui um tratamento diferenciado desfavorável que implica, em princípio, uma restrição à livre circulação de capitais.

B. Quanto à segunda questão

1. Observações das partes

18. Os recorrentes e a Comissão sustentam que as circunstâncias dos recorrentes e as dos fundos GP são objetivamente comparáveis. Para apreciar se uma instituição pública de pensões estrangeira se encontra numa situação objetivamente comparável à dos fundos de pensões nacionais, os recorrentes alegam que há que ter em conta o objeto, as funções e as tarefas essenciais dos organismos a comparar. Os recorrentes afirmam que têm o mesmo objeto que os fundos GP: são fundos de reserva que se dedicam à gestão e manutenção dos respetivos sistemas de seguros de pensões profissionais obrigatórios. Na medida em que têm um objeto idêntico, os recorrentes alegam que não é necessário que revistam uma forma jurídica idêntica à dos fundos GP para que possam ser considerados objetivamente comparáveis [14]. Em todo o caso, enquanto os fundos GP fazem parte do Estado sueco, os recorrentes fazem parte do Estado finlandês para todos os efeitos práticos.

19. Vários elementos demonstram que os fundos públicos de pensões finlandeses e suecos são objetivamente comparáveis. Ambos são regidos por leis específicas. As contribuições obrigatórias para as pensões públicas são pagas aos fundos GP na Suécia, ao passo que, na Finlândia, essas contribuições são pagas ao Keva e ao Landskapet Ålands pensionsfond. A Pensionsmyndigheten (Agência de Pensões, Suécia) efetua o pagamento de pensões na Suécia, enquanto o Keva (em seu próprio nome e em nome do Kyrkans Centralfond) e o Governo da província de Alanda (em nome

[14] Os recorrentes, referindo-se ao Acórdão de 18 de junho de 2009, Aberdeen Property Fininvest Alpha (C-303/07, EU:C:2009:377, n.º 50), observam que o funcionamento das instituições públicas de pensões não foi objeto de harmonização ao nível da União.

do Landskapet Ålands pensionsfond) exercem esta função na Finlândia. Os fundos GP e os recorrentes figuram entre os maiores investidores institucionais nos respetivos Estados-Membros. Funcionando num quadro jurídico estrito e estando sujeitos a estratégias de investimento precisas, os fundos GP e os recorrentes investem, nomeadamente, em sociedades, bens e instrumentos financeiros nacionais e estrangeiros. O seu tratamento fiscal nos respetivos Estados-Membros de residência é igualmente idêntico, uma vez que os fundos GP não estão sujeitos a impostos na Suécia porque fazem parte do Estado sueco, ao passo que os recorrentes estão isentos do imposto sobre o rendimento na Finlândia por força da lei.

20. A Comissão observa que os fundos de pensões suecos e finlandeses servem o mesmo objetivo e a mesma finalidade social e têm as mesmas estruturas organizativas e jurídicas. O seu funcionamento, incluindo os seus modelos de financiamento, são, na prática, idênticos. Tal como os fundos GP fazem parte do Estado sueco, o Landskapet Ålands pensionsfond e o Kyrkans Centralfond fazem parte, respetivamente, da província de Alanda e da Igreja Evangélica Luterana. Embora o Keva seja uma pessoa coletiva de direito público, tal não exclui que seja comparável aos fundos GP. A comparabilidade deve ser apreciada globalmente, tendo em conta os objetivos, as funções e atividades das instituições examinadas.

21. A recorrida e os Governos Espanhol e Sueco afirmam que os fundos GP e os recorrentes não se encontram em circunstâncias objetivamente comparáveis. A diferença de tratamento fiscal dos fundos GP e dos recorrentes resulta do facto de os primeiros fazerem parte do Estado, e não por serem residentes na Suécia. A recorrida observa ainda que os fundos GP funcionam como uma reserva no sistema sueco de pensões públicas nacionais. Enquanto fundos de estabilização, o seu objetivo é promover a estabilidade financeira e a durabilidade do sistema de segurança social sueco. Os fundos públicos de pensões não residentes não podem, por definição, prosseguir este objetivo específico.

22. O Governo Sueco alega que os objetivos prosseguidos por uma medida fiscal podem ser limitados a circunstâncias e a questões de interesse geral diretamente relacionadas com um determinado Estado-Membro. Consequentemente, as situações transfronteiriças e internas não são objetivamente comparáveis. A isenção de tributação concedida aos fundos GP está diretamente ligada ao Estado sueco, porque visa evitar a carga administrativa de um fluxo circular de recursos que não confere nenhum benefício financeiro ao Estado.

23. Na opinião do Governo Sueco, o direito de cada Estado-Membro de conceber e organizar o seu sistema de segurança social, incluindo a forma como é financiado, é relevante para a apreciação da comparabilidade objetiva. O interesse geral que o sistema de pensões públicas nacionais promove está diretamente ligado ao Estado sueco e não está em concorrência com os sistemas existentes noutros Estados-Membros. Por conseguinte, não é possível comparar objetivamente os diferentes sistemas de pensões públicas nos Estados-Membros.

24. Embora, o que não é o caso, seja possível apreciar a comparabilidade objetiva dos recorrentes e dos fundos GP, o Governo Sueco e a recorrida admitem que há que ter em conta os respetivos objetos, funções e tarefas essenciais, o quadro regulamentar em que exercem a sua atividade, os métodos através dos quais são financiados e a forma como são organizados. No entanto, o Governo Sueco insiste que, ao efetuar esta apreciação, há que ter em conta a independência de um fundo público de pensões não residente em relação a qualquer responsabilidade por outras prestações de segurança social e ao orçamento nacional. A comparabilidade objetiva deverá exigir que o fundo público de pensões não residente esteja envolvido única e exclusivamente na

gestão dos fundos de reserva, tendo em vista assegurar a disponibilidade das pensões por velhice. Esses fundos devem também estar totalmente isentos de impostos por força do direito nacional. A apreciação final destas questões cabe ao órgão jurisdicional de reenvio.

2. Análise

25. As diferenças de tratamento previstas na regulamentação fiscal nacional podem ser compatíveis com as disposições do Tratado que regulam a livre circulação de capitais, sempre que essa diferença se aplique a situações não comparáveis objetivamente [15]. Resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a comparabilidade deve ser examinada tendo em conta o objetivo, o objeto e o conteúdo das disposições nacionais analisadas [16]. Para apreciar se uma diferença de tratamento resultante de uma regulamentação reflete a existência de uma diferença de situação objetiva, há que ter em conta os critérios de distinção pertinentes contidos nessa legislação [17].

26. Quando um Estado-Membro sujeita, de modo unilateral ou por via convencional, ao imposto os rendimentos de dividendos que os contribuintes residentes e não residentes recebem de uma sociedade residente, a situação desses contribuintes é comparável [18]. Pelas razões expostas nos n.os 21 a 23 das presentes conclusões, a recorrida e os Governos Espanhol e Sueco afirmam que os recorrentes e os fundos GP não são objetivamente comparáveis.

27. Sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, nada parece indicar que, tendo em conta o objetivo, a finalidade e o conteúdo da isenção fiscal do Estado sueco, esta isenção tenha sido concebida para refletir uma diferença objetiva das circunstâncias dos fundos públicos de pensões residentes e não residentes. Isto está em conformidade com a afirmação da recorrida e dos Governos Espanhol e Sueco segundo a qual a diferença de tratamento decorre do facto de os fundos GP serem parte integrante do Estado sueco e não se basear na residência. Resulta dos elementos de que o Tribunal de Justiça dispõe que a decisão de isentar o Estado sueco de impostos foi introduzida para evitar a carga administrativa de um fluxo circular de recursos que não confere nenhum benefício financeiro a esse Estado. Por conseguinte, pode observar-se que, em vez de refletir uma diferença das circunstâncias respetivas dos recorrentes e dos fundos GP, a isenção concedida a estes últimos cria essa diferença.

28. Embora o objetivo, a finalidade e o conteúdo da isenção fiscal do Estado sueco não sugiram nenhum critério que possa contribuir para uma comparação objetiva dos recorrentes e dos fundos GP, as partes estão, contudo, de acordo quanto a alguns dos critérios a ter em conta nesse exercício.

29. A observação de que as pessoas se encontram em circunstâncias objetivamente comparáveis, pelo que devem ser tratadas da mesma forma para efeitos da aplicação do artigo 63.º TFUE, não equivale a uma conclusão de que se encontram em circunstâncias idênticas. Uma apreciação

[15] V., neste sentido, Acórdãos de 10 de maio de 2012, Santander Asset Management SGIIC e o. (C-338/11 a C-347/11, EU:C:2012:286, n.º 23 e jurisprudência referida), e de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 64 e jurisprudência referida).

[16] V., neste sentido, Acórdãos de 10 de maio de 2012, Comissão/Estónia (C-39/10, EU:C:2012:282, n.º 51 e jurisprudência referida); de 8 de novembro de 2012, Comissão/Finlândia (C-342/10, EU:C:2012:688, n.º 36 e jurisprudência referida); de 2 de junho de 2016, Pensioenfonds Metaal en Techniek (C-252/14, EU:C:2016:402, n.º 48 e jurisprudência referida); e de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 65 e jurisprudência referida).

[17] Acórdão de 21 de junho de 2018, Fidelity Funds e o. (C-480/16, EU:C:2018:480, n.º 51 e jurisprudência referida).

[18] V., neste sentido, Acórdão de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 66 e jurisprudência referida).

global da comparabilidade objetiva dos recorrentes e dos fundos GP implica ter em conta os respetivos objetos, funções e tarefas essenciais, os quadros regulamentares em que exercem a sua atividade e as principais características das suas organizações. Resulta deste critério que as questões acessórias, incluindo as diferenças de natureza puramente técnica, não são determinantes para esta apreciação.

30. Nesta perspetiva, a afirmação da recorrida segundo a qual os fundos públicos de pensões não residentes não visam promover a estabilidade financeira e a durabilidade do sistema de segurança social sueco e que não podem, portanto, ser comparados com os fundos GP é indevidamente restritiva. Dado que, por definição, cada fundo tem por objeto proteger a estabilidade e a durabilidade de um sistema de pensões nacionais distinto, tal abordagem tornaria impossível comparar até fundos de pensões idênticos além-fronteiras. A apreciação dos objetivos prosseguidos pelos recorrentes só pode ser efetuada no âmbito do sistema de segurança social em que exercem a sua atividade, e não por referência ao de outro Estado-Membro.

31. À luz das considerações acima expostas, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão da seguinte forma:

O artigo 63.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que os critérios a ter em conta ao apreciar se uma instituição pública de pensões estrangeira se encontra numa situação objetivamente comparável à do Estado da fonte e dos seus fundos gerais de pensões têm de incluir os respetivos objetos, funções e tarefas essenciais, os quadros regulamentares em que exercem a sua atividade e as características das suas organizações.

C. Quanto à terceira questão

32. Com a terceira questão pretende-se saber se uma restrição à livre circulação de capitais pode ser justificada por razões imperiosas de interesse geral. Como está formulada, esta questão só pode admitir uma resposta afirmativa. Lida no contexto em que a decisão de reenvio foi elaborada, é evidente que o órgão jurisdicional de reenvio solicita orientações quanto à questão de saber se as justificações apresentadas para uma eventual restrição à livre circulação de capitais são, em princípio, suscetíveis de constituir razões imperiosas de interesse geral. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão como foi reformulada.

1. Observações das partes

33. Os recorrentes e a Comissão alegam que não foi apresentada nenhuma razão imperiosa de interesse geral suscetível de justificar a restrição à livre circulação de capitais que identificam no tratamento fiscal diferente dos recorrentes em relação ao concedido aos fundos GP. Nem qualquer possível perda de rendimentos para os fundos GP em resultado da aplicação do imposto sobre os dividendos que recebem, nem quaisquer dificuldades de natureza administrativa justificam a existência dessa restrição. Segundo a Comissão, cabe à Suécia decidir se pretende afetar recursos aos fundos GP no caso de os dividendos que recebem estarem sujeitos a impostos. Também nada impede a Suécia de isentar de impostos os fundos públicos de pensões objetivamente comparáveis, como já fez em relação aos fundos de pensões residentes no Canadá e nos Estados Unidos da América [19].

[19] V. lag (1996:1511) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Canada [Lei (1996:1511) relativa à Convenção para Evitar a Dupla Tributação entre o Canadá e a Suécia] e lag (1994:1617) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Amerikas Förenta stater [Lei (1994:1617) relativa à Convenção para Evitar a Dupla Tributação entre os Estados Unidos da América e a Suécia].

34. Embora o tratamento fiscal em causa constitua uma restrição à livre circulação de capitais, a recorrida e os Governos Espanhol e Sueco sustentam que esta restrição pode ser justificada por razões imperiosas de interesse geral. A recorrida e o Governo Sueco sustentam que os fundos GP têm por objeto garantir o financiamento da política social da Suécia, assegurando a sua independência financeira e a sua separação do resto do orçamento do Estado. Nas atuais circunstâncias, o Estado sueco não é obrigado a afetar recursos aos fundos GP para compensar o pagamento do imposto sobre os dividendos provenientes dos seus recursos próprios. Este mecanismo mantém a confiança do público no sistema de pensões.

35. A recorrida observa que o princípio da territorialidade fiscal e a repartição equilibrada dos poderes de tributação entre os Estados-Membros lhes conferem o direito de tributar os rendimentos gerados nos respetivos territórios. Tributar os dividendos recebidos pelos fundos GP imporia uma carga administrativa desnecessária sem criar um benefício financeiro para o Estado. Pelo contrário, isentar os recorrentes da tributação dos dividendos que receberam de sociedades residentes suecas causaria prejuízos ao Estado sueco.

36. O Governo Sueco alega ainda que seria contrário à repartição equilibrada de poderes entre os Estados-Membros no domínio da segurança social obrigar a Suécia a alargar o benefício da isenção fiscal que concede aos fundos de pensões GP aos fundos públicos de pensões estabelecidos noutros Estados-Membros.

37. Embora reconhecendo que motivos de natureza meramente económica ou administrativa não constituem razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar um entrave ao exercício de uma liberdade fundamental garantida pelos Tratados, tanto o Governo Sueco como a recorrida sustentam que uma restrição pode ser justificada quando é ditada por motivos de ordem económica que prosseguem um objetivo de interesse geral [20]. A este respeito, o Governo Sueco afirma que há que ter em conta as razões subjacentes à conceção do sistema de pensões públicas nacionais e a necessidade de garantir a independência, a estabilidade financeira e a durabilidade dos fundos GP.

2. Análise

38. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as restrições à livre circulação de capitais podem ser admitidas se se justificarem por razões imperiosas de interesse geral, se forem adequadas para garantir a realização do objetivo que prosseguem e se não excederem o que é necessário para este objetivo [21]. A invocação de razões imperiosas de interesse geral só existe desde que esses interesses não estejam protegidos por medidas de harmonização da União. Não havendo essas medidas de harmonização, compete, em princípio, aos Estados-Membros decidir do nível a que pretendem assegurar a proteção desses interesses e do modo como esse nível pode ser alcançado. No entanto, estas medidas devem permanecer dentro dos limites traçados pelo Tratado e ser proporcionadas [22].

[20] V., neste sentido, Acórdão de 22 de outubro de 2013, Essent e o. (C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, n.º 52 e jurisprudência referida).

[21] V., neste sentido, Acórdão de 7 de abril de 2022, Veronsaajien Kokudenvalvontayksikkö (Isenção dos fundos de investimento contratuais) (C-342/20, EU:C:2022:276, n.º 79 e jurisprudência referida).

[22] V., neste sentido, Acórdão de 28 de setembro de 2006, Comissão/Países Baixos (C-282/04 e C-283/04, EU:C:2006:608, n.os 32 e 33).

39. Entre as razões imperiosas de interesse geral figura a garantia da eficácia dos controlos fiscais e o combate à fraude fiscal [23], a prevenção dos expedientes puramente artificiais [24], a preservação da coerência dos sistemas fiscais [25] e a repartição equilibrada do poder de tributação nas relações entre os Estados-Membros e os países terceiros [26].

40. Sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que a exoneração do Estado sueco da obrigação de pagar o imposto sobre o rendimento tem por objetivo evitar a carga administrativa de um fluxo de recursos circular que não confere nenhum benefício financeiro a este Estado. Esta justificação reveste a natureza de conveniência administrativa. Como salienta com razão a Comissão, a conveniência administrativa não constitui uma razão imperiosa de interesse geral e não pode justificar o desrespeito das obrigações do Tratado [27]. Esta observação é igualmente válida relativamente ao argumento de que os fundos GP devem ser mantidos independentes e separadamente do resto do orçamento do Estado, a fim de preservar a confiança do público nesses fundos. Quanto à afirmação de que a tributação dos dividendos recebidos pelos fundos GP obrigaria o Governo Sueco a afetar-lhes recursos para atenuar as consequências do pagamento deste imposto, concordo com a sugestão da Comissão segundo a qual cabe, em última análise, à Suécia decidir.

41. O Tribunal de Justiça declarou igualmente que, quando um Estado-Membro opta pela isenção na totalidade ou na quase totalidade dos dividendos recebidos por fundos de pensões residentes, não pode justificar, como pretende o Governo Sueco, a tributação dos dividendos recebidos pelos fundos de pensões não residentes invocando a necessidade de assegurar uma repartição equilibrada do poder de tributação entre os Estados-Membros e os países terceiros [28]. Esta regra deve aplicar-se da mesma forma a qualquer invocação da necessidade de assegurar uma repartição equilibrada do poder de tributação entre os Estados-Membros.

42. Embora cada Estado-Membro seja livre de conceber e organizar o seu sistema de segurança social, incluindo o modo como é financiado, o exercício dessa liberdade está sujeito ao respeito dos Tratados. No entanto, no âmbito do tratamento fiscal desses fundos, a Suécia é obrigada a não tratar os fundos públicos de pensões não residentes de uma forma que crie uma restrição à livre circulação de capitais.

43. Na medida em que o Governo Sueco afirma que o tratamento fiscal diferenciado pode ser justificado por motivos de ordem económica na prossecução de um objetivo de interesse geral, não apresentou nenhum elemento ou fator, para além da conveniência administrativa, para sustentar esta alegação.

[23] V., neste sentido, Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, n.º 55); de 10 de fevereiro de 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel e Österreichische Salinen (C-436/08 e C-437/08, EU:C:2011:61, n.º 69); e de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros) (C-135/17, EU:C:2019:136, n.ºs 73 e 74).

[24] V., neste sentido, Acórdão de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros) (C-135/17, EU:C:2019:136, n.ºs 81 e 84).

[25] V., neste sentido, Acórdãos de 17 de outubro de 2013, Welte (C-181/12, EU:C:2013:662, n.º 59), e de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DRA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, n.ºs 91 e 92).

[26] V., neste sentido, Acórdãos de 10 de fevereiro de 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel e Österreichische Salinen (C-436/08 e C-437/08, EU:C:2011:61, n.ºs 118 e 121); de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DRA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, n.º 98); e de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros) (C-135/17, EU:C:2019:136, n.º 72).

[27] V., neste sentido, Acórdãos de 9 de junho de 1982, Comissão/Luxemburgo (58/81, EU:C:1982:215, n.º 4); de 15 de julho de 2004, Lenz (C-315/02, EU:C:2004:446, n.º 48 e jurisprudência referida); e de 28 de junho de 2012, Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, n.ºs 47 e 48).

[28] V. Acórdão de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 85 e jurisprudência referida).

44. À luz das considerações expostas, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão da seguinte forma:

O artigo 63.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que, embora uma eventual restrição à livre circulação de capitais possa ser justificada invocando razões imperiosas de interesse geral, as justificações que foram apresentadas no presente processo não parecem, em princípio, constituir razões imperiosas de interesse geral.

III. Conclusão

45. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia) da seguinte forma:

O artigo 63.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que

– o facto de os dividendos distribuídos por sociedades nacionais a instituições públicas de pensões estrangeiras estarem sujeitos a retenção na fonte, ao passo que dividendos semelhantes não são tributados se reverterem para o Estado da fonte através dos seus fundos gerais de pensões, constitui um tratamento diferenciado desfavorável que implica, em princípio, uma restrição à livre circulação de capitais;

– os critérios a ter em conta ao apreciar se uma instituição pública de pensões estrangeira se encontra numa situação objetivamente comparável à do Estado da fonte e dos seus fundos gerais de pensões têm de incluir os respetivas objetos, funções e tarefas essenciais, os quadros regulamentares em que exercem a sua atividade e as características das suas organizações;

– embora uma eventual restrição à livre circulação de capitais possa ser justificada invocando razões imperiosas de interesse geral, as justificações apresentadas no presente processo não parecem, em princípio, constituir razões imperiosas de interesse geral.