



- ◆ Trabajo realizado por la Biblioteca Digital de la Universidad CEU-San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)

DOCTRINA

La regulación de la doble imposición intersocietaria en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Juan Ignacio Gorospe Oviedo ()*

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Los conceptos de dividendo y doble imposición.
- III. Los sistemas para evitar la doble imposición intersocietaria.
- IV. La jurisprudencia comunitaria sobre la libre circulación de capitales y doble imposición intersocietaria.
- V. Regulación en España.
- VI. Conclusiones.

RESUMEN: El sistema diseñado por la Ley 35/2006 para corregir la doble imposición de dividendos en el IRPF evita la vulneración del principio comunitario de libre circulación de capitales, adelantándose a una más que segura sentencia desfavorable del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (tras los casos Verkooijen, Lenz y Manninen). Sin embargo, se ha hecho de una forma tosca que vulnera los principios constitucionales de igualdad y capacidad económica. Además, se echa en falta el impulso decidido de la Comisión Europea que impida dejar estas cuestiones al socaire de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con una flexibilidad tal que ha provocado una disparidad de legislaciones en Europa contraria al espíritu de los Tratados de la Unión. En cuanto a la tributación de la renta del ahorro, se ha buscado equiparar el tratamiento de los distintos productos —aunque no de todos— con base en la neutralidad fiscal, pero la igualdad de trato perjudica a los dividendos —que no son deducibles— frente a los intereses.

I — INTRODUCCIÓN

En este trabajo se abordará la reforma que la Ley 35/2006, del IRPF, ha introducido en la doble imposición de dividendos. Nos centraremos en la imposición de los dividendos percibidos por inversores en cartera personas físicas, ya que éste es el caso que plantea más problemas (la

(*) Profesor Agregado de Derecho Financiero y Tributario de la USP-CEU.

imposición de los dividendos percibidos por sociedades ya queda cubierta en gran medida por la Directiva que regula las relaciones entre matrices y filiales) (1).

Para ello, primero se analizan los conceptos de dividendo y de doble imposición. Luego se desbrozarán los mecanismos para amortiguar o eliminar la doble tributación intersocietaria. Después se hará un repaso de la jurisprudencia comunitaria en esta materia. A continuación se estudiará la normativa española con un análisis crítico de la vigente Ley del IRPF, para terminar con unas conclusiones a todo lo expuesto.

Antes de concluir esta breve introducción, debe recordarse que, pese a la problemática que plantea la doble imposición en esta materia, la tributación del capital se ha beneficiado de una reducción de impuestos en los últimos años frente a las rentas del trabajo, debido al menor grado de movilidad de estas últimas y a su más fácil control. Por ejemplo, en la UE, en el período 1980-1995 el gravamen efectivo sobre el trabajo pasó del 34% al 42% mientras que el factor capital disminuyó del 44% al 35% (2). El aumento de imposición sobre el factor trabajo se ha visto incrementado en los últimos años por diversos factores:

- la liberalización de los mercados financieros, que permite disminuir la tributación a nivel mundial;
- la profunda crisis de los sistemas de previsión social, consecuencia de la evolución demográfica y la coyuntura económica (parados, jubilados...);
- la introducción del euro, que elimina los costes del cambio de divisa y permite comparar fácilmente la tributación de distintas rentas;
- y el aumento de la concurrencia fiscal entre los países europeos para atraer el capital de los no residentes (3).

A ello se añade la reducción de tipos en el IS ante la creciente integración de los mercados de capitales y en ausencia de una coordinación a nivel comunitario, por lo que cada país ha tratado de mejorar la competitividad de su propio régimen fiscal y en los últimos años se han producido diversas reformas fiscales con objeto de atraer inversiones del extranjero (4). Frecuentemente se observan fenómenos de imitación de los modelos más favorables, como ocurrió con la reforma alemana del 2000, que se encuentra entre las más ventajosas y flexibles del ámbito comunitario, seguida de la reforma del IRES en Italia en 2003 (5). Algo parecido ha sucedido en España con la reforma del IS de 2006.

(1) Directiva 90/435/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, DO L 225 de 20 de agosto de 1990.

(2) Ver el Libro blanco de la Comisión Europea sobre Crecimiento, competitividad y ocupación, 1993 y sus sucesivas actualizaciones en Eurostat, Structures of the Taxation Systems in the European Union, 1996.

(3) Cfr. UCKMAR, V. (coord.) et al., Corso di Diritto tributario internazionale, 2.ª ed., Padua, 2002, págs. 841 y ss.

(4) Desde la segunda mitad de los años 90 los tipos del IS en Europa han disminuido considerablemente. Por ejemplo, Holanda lo bajó cuatro puntos, hasta el 25.5%. Grecia también, hasta el 25%. España dos y medio en 2007 y otro tanto en 2008, y Eslovenia dos puntos, hasta el 23%. Eurostat, Taxation trends in the European Union, European Commission, Luxembourg, 2007, pág. 7.

(5) Cfr. GIANNINI, S., «L'evoluzione dei sistemi di imposizione societaria nei paesi dell'Unione Europea e le prospettive di coordinamento comunitarie», Diritto e pratica tributaria, núm. 1, 2004, pág. 59.

II — LOS CONCEPTOS DE DIVIDENDO Y DOBLE IMPOSICIÓN

Respecto al concepto de dividendo, la normativa del IRPF, del IS y del IRNR, utiliza indistintamente los conceptos de dividendo, *stricto sensu*, y en un sentido amplio, de participaciones en beneficios distribuidos y participación en fondos propios de sociedades o entidades.

En el ámbito internacional, el Modelo de Convenio de Doble Imposición de la OCDE considera como dividendos «los rendimientos de las acciones, de las acciones o bonos de disfrute, de las partes de minas, de las partes de fundador u otros derechos, excepto los de crédito, que permitan participar en los beneficios, así como los rendimientos de otras participaciones sociales sujetas al mismo régimen fiscal que los rendimientos de las acciones por la legislación del Estado de residencia de la sociedad que hace la distribución».

El artículo 25 de la vigente Ley del Impuesto sobre la Renta reproduce el contenido del artículo 23 del anterior Texto Refundido, e incluye los dividendos dentro del concepto genérico de participación en fondos propios de cualquier tipo de entidad, como hicieran las anteriores leyes, aunque sólo los dos primeros apartados y la reducción de capital con devolución de aportaciones a los socios dan derecho a la exención parcial que se analizará en este trabajo. En concreto, el apartado 1 menciona las siguientes categorías de rendimientos, dinerarios o en especie:

La Ley 35/2006 solventa la contradicción con el principio comunitario de libre circulación de capitales del anterior sistema de imputación estimativa de los dividendos con posterior crédito de impuesto

- a) Los dividendos, primas de asistencia a juntas y participaciones en los beneficios de cualquier tipo de entidad.
- b) Los rendimientos procedentes de cualquier clase de activos, excepto la entrega de acciones liberadas que, estatutariamente o por decisión de los órganos sociales, faculten para participar en los beneficios, ventas, operaciones, ingresos o conceptos análogos de una entidad por causa distinta de la remuneración del trabajo personal.
- c) Los rendimientos que se deriven de la constitución o cesión de derechos o facultades de uso o disfrute, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, sobre los valores o participaciones que representen la participación en los fondos propios de la entidad.
- d) Cualquier otra utilidad, distinta de las anteriores, procedente de una entidad por la condición de socio, accionista, asociado o partícipe. No se incluyen en esta cláusula residual los rendimientos de sociedades en régimen de transparencia fiscal internacional o de sociedades que exploten derechos de imagen cedidos por sus socios repartiéndolos entre éstos los beneficios, que tributan en régimen de imputación de rentas, ni los obtenidos de entidades en régimen de atribución de rentas (6).
- e) La distribución de la prima de emisión de acciones o participaciones. El importe obtenido minorará, hasta su anulación, el valor de adquisición de las acciones o participaciones afectadas y el exceso que pudiera resultar tributaría como rendimiento del capital mobiliario.

(6) Cfr. MARTÍN QUERALT, TEJERIZO LÓPEZ y CAYÓN GALIARDO et al., Manual de Derecho tributario, Aranzadi, 2007, pág. 119.

También se incluyen en el concepto amplio de dividendo, por así disponerlo el artículo 33.3 a) de la nueva LIRPF (vii), los supuestos de reducción de capital con la finalidad de la devolución de aportaciones, cuando el importe de dicha reducción exceda del valor de adquisición de los valores o participaciones afectadas por la misma, e incluso la totalidad percibida cuando la reducción proceda de beneficios no distribuidos. En el primer caso, el exceso se integrará como

El anterior sistema de imputación estimativa de los dividendos con posterior crédito de impuesto solamente se aplicaba a los beneficios societarios procedentes de sociedades residentes en España

rendimiento del capital mobiliario procedente de la participación en los fondos propios de cualquier tipo de entidad, en la forma prevista para la distribución de la prima de emisión; en el segundo —reducción de capital procedente de beneficios no distribuidos—, la totalidad de las cantidades percibidas por este concepto tributarán como dividendo, de acuerdo con lo previsto en el apartado a) del artículo 25.1 LIRPF. A estos efectos, se considerará que las reducciones de capital, cualquiera que sea su finalidad, afectan en primer lugar a la parte del capital social que no provenga de beneficios no distribuidos, hasta su anulación.

sobre el accionista cuando se abona el dividendo y el impuesto sobre la renta que grava al accionista.

En la imposición de los dividendos operan distintos niveles de tributación. El primero es el impuesto de sociedades, que grava los beneficios de la sociedad. El segundo es el impuesto que grava al accionista, dividido en dos partes: la retención a cuenta

Como consecuencia de los sucesivos gravámenes surge la cuestión de la doble imposición de dividendos (8), que puede analizarse desde una perspectiva múltiple: jurídica —en el ámbito internacional, cuando dos Estados gravan al mismo contribuyente por la misma renta— y económica —si la misma renta es gravada dos veces en dos contribuyentes distintos—.

La doble imposición jurídica puede plantearse cuando una persona tiene acciones de una sociedad radicada en el extranjero si el accionista primero queda sujeto a una retención aplicada a los dividendos en un Estado y a continuación queda sujeto al impuesto sobre la renta en el Estado de residencia. La doble imposición económica se produce cuando la misma renta es gravada dos veces, en dos contribuyentes distintos. Primero se grava a la empresa con el impuesto de sociedades y posteriormente al accionista con el impuesto sobre la renta respecto de los beneficios distribuidos, es decir, los dividendos.

En cuanto a su tratamiento, una posibilidad es adoptar el llamado sistema clásico de imposición de los dividendos. Dicho sistema considera la sociedad como una entidad totalmente se-

- (7) Dispone el art. 33.3 a) segundo párrafo: «Cuando la reducción de capital tenga por finalidad la devolución de aportaciones, el importe de ésta o el valor normal de mercado de los bienes o derechos percibidos minorará el valor de adquisición de los valores o participaciones afectadas, de acuerdo con las reglas del párrafo anterior, hasta su anulación. El exceso que pudiera resultar se integrará como rendimiento del capital mobiliario procedente de la participación en los fondos propios de cualquier tipo de entidad, en la forma prevista para la distribución de la prima de emisión, salvo que dicha reducción de capital proceda de beneficios no distribuidos, en cuyo caso la totalidad de las cantidades percibidas por este concepto tributarán de acuerdo con lo previsto en el apartado a) del artículo 25.1 de esta Ley».
- (8) En la definición convencional de los dividendos se incluyen normalmente los beneficios distribuidos a los socios por sociedades anónimas, comanditarias por acciones, de responsabilidad limitada o por otras sociedades capitalistas. Cfr. UCKMAR, V. (coord.) et al., *Corso di Diritto tributario internazionale*, 2.ª ed., CEDAM, Padua, 2002, pág. 481. El art. 10 Convenio modelo de la OCDE para evitar la doble imposición recoge este término en su art. 10 párrafo tercero.

parada de sus accionistas, en coherencia con el hecho de que sea una persona jurídica diferenciada de aquéllos. Por consiguiente, el beneficio de la empresa queda sujeto al impuesto de sociedades y el beneficio distribuido, es decir, el dividendo, queda gravado al nivel de accionista como parte de su renta al tipo marginal del impuesto sobre la renta. El sistema clásico supone doble imposición económica completa. Pero lo normal es que los Estados procuren evitar o atenuar la doble imposición y para ello se arbitran distintos sistemas, unos encaminados a corregir la doble imposición jurídica internacional y otros la doble imposición económica.

III — LOS SISTEMAS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERSOCIETARIA

Comenzando por la *doble imposición jurídica internacional*, la mayoría de los países de nuestro entorno siguen el modelo de la OCDE de Convenio fiscal sobre la renta y el patrimonio para la eliminación de la doble imposición jurídica internacional de dividendos. Según dicho Convenio, si las acciones pertenecen a un accionista persona física la tributación inicial en el estado de origen del dividendo no puede exceder del 15% e, incluso, puede no existir si así lo establece el convenio bilateral. A continuación se permite que el Estado de residencia del accionista grave los dividendos generados en el otro Estado deduciendo el impuesto recaudado en el Estado donde se ha generado el dividendo. No obstante, la deducción se limita en su importe al impuesto sobre el dividendo del Estado de residencia. De este modo, si el Estado de residencia no grava el dividendo, o lo grava con un tipo inferior al del Estado de origen, el modelo de la OCDE no obliga al Estado de residencia a pagar la parte del impuesto retenido en el extranjero que supere el impuesto aplicado por el Estado de residencia. Es, por tanto, un *crédito ordinario*, frente al crédito íntegro que permite la deducción en todo caso. De este modo, de los cuatro sistemas que prevé el ordenamiento internacional para evitar o aminorar la doble imposición —exención integral, exención con progresividad, imputación integral e imputación ordinaria— se ha optado por el más gravoso. Además, no tiene en cuenta la previa imposición por el impuesto sobre sociedades —impuesto subyacente—, fijándose únicamente en el impuesto aplicado directamente al dividendo en el Estado de origen.

La actual exención general de 1.500 euros aplicable a los dividendos, con independencia de su procedencia y su cuantía, supone una contravención de los principios constitucionales de igualdad y capacidad económica

Es, precisamente, ese impuesto subyacente el que provoca la *doble imposición económica* que resulta del efecto combinado del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta. Para corregirla se han utilizado tres sistemas, en ocasiones combinados entre sí: el sistema cedular, el de imputación y el de exención.

a) El *sistema cedular o de tipos específicos* consiste en gravar los dividendos como una categoría diferenciada de la renta del accionista. Generalmente las normas nacionales prevén una posibilidad de elección, que permite a los contribuyentes con renta baja optar por sujetar el dividendo a las normas habituales del impuesto sobre la renta, que equivale a la aplicación del sistema clásico, si con ello se logra un impuesto inferior al que resultaría de la aplicación del sistema cedular. Hay tres clases de sistemas cedulares:

— *tipo cedular único*: se fija un tipo impositivo único y reducido para los dividendos percibidos por inversores de cartera personas físicas. Se sitúa en general entre el 15 y el 30%, fren-

te al tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta que normalmente oscila entre el 40 y el 60%. Habitualmente el tipo impositivo cedular se fija restando del tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta el tipo del impuesto sobre sociedades, de forma que la presión combinada del impuesto de sociedades y del impuesto cedular corresponda al tipo marginal superior del impuesto sobre la renta. Con ello se elimina la doble imposición para los accionistas en el tramo alto del impuesto sobre la renta, mientras que el resto soporta un exceso de tributación. Por ejemplo, si el tipo máximo del impuesto sobre la renta es el 45% y en el impuesto sobre sociedades del 30%, se aplicaría una imposición del 15% sobre los dividendos (9).

— *tipos cedulares múltiples*: se establece un tipo impositivo cedular distinto para cada tipo marginal del impuesto sobre la renta. Los tipos cedulares diferenciados pueden fijarse de tal manera que para cada tramo del impuesto sobre la renta la presión fiscal combinada del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta iguale el tipo marginal del impuesto sobre la renta. A nuestro juicio, este sistema contraviene el principio de progresividad en cuanto que a menores tipos marginales en el IRPF correspondería una mayor tributación de los dividendos. Por ejemplo, partiendo de un impuesto sobre sociedades del 30%, si los tipos marginales en renta fuesen del 45%, 30% y 20%, les correspondería una tributación por dividendos del 0%, 15% y 25%, respectivamente.

— *método del 50%*: sólo el 50% de los dividendos recibidos por un accionista están sujetos al tipo marginal aplicable en el impuesto sobre la renta. Se trata de un sistema más tosco que los anteriores pero también más sencillo en su aplicación.

b) El *sistema de imputación* considera el impuesto de sociedades sobre el beneficio de la empresa como un pago adelantado del impuesto sobre la renta en lo que respecta al dividendo de los accionistas. Así, aunque la empresa y el accionista se gravan por separado, en el nivel del accionista el dividendo primero se convierte en dividendo bruto, añadiendo el impuesto de sociedades pagado por la empresa sobre este beneficio, y luego se concede un crédito por la totalidad o una parte de ese importe, que se imputa al impuesto sobre la renta respecto del dividendo. El crédito puede ser como máximo del 100%. Si el crédito equivale al impuesto de sociedades pagado por la empresa respecto del dividendo, este sistema garantiza la eliminación plena de la doble imposición económica para los accionistas de todos los niveles de renta. La dificultad estriba en en hecho de que, por aplicación de las deducciones, el tipo medio efectivo del impuesto sobre sociedades —que es el que se debe tomar como parámetro para el sistema de imputación estimativa— será normalmente inferior al tipo de gravamen fijado en la Ley y, según los casos, el crédito será inferior o superior al impuesto satisfecho en sede de la sociedad.

c) El *sistema de exención* exime al dividendo del impuesto sobre la renta. Esto supone dejar la tributación del beneficio empresarial en sede de la empresa, eximiendo del pago a los socios, y tiene su lógica cuando efectivamente se produce dicha tributación pero no en aquellos casos en que la sociedad no llega a tributar.

La pregunta es ¿cuál es el mejor sistema para evitar la doble imposición económica de los dividendos? Obviamente el sistema de exención, pero también el cedular y el de imputación pue-

(9) En realidad, habría que tener en cuenta la tributación previa del IS, en cuanto que si éste supone, por ejemplo, el 30%, un tipo del 45% en el IRPF equivaldría al 31,5% al aplicarse sobre un beneficio neto de 70.

den eliminarla si el tipo de gravamen en el primer caso o el crédito de impuesto en el segundo compensan lo pagado por el IS. Esto se puede hacer con las rentas más altas. Por otro lado, es más sencillo el sistema cédular de tipo único que el de imputación, y más aún el de exención.

Otra alternativa sería llevar la imposición del dividendo exclusivamente a la persona física, suprimiendo el impuesto sobre sociedades. El Informe Carter, elaborado en Canadá en 1967 por una comisión nombrada por el gobierno canadiense para articular una propuesta de reforma fiscal alrededor de un impuesto sobre la renta que gravase el acrecentamiento patrimonial, entendido como la suma del consumo más la variación en el valor del patrimonio del sujeto, iba en esta línea. Según dicho informe, el impuesto sobre sociedades debería desaparecer ya que, en último término, todo pertenece a las personas físicas y utilizando una base imponible integral en el impuesto sobre la renta personal todos los beneficios registrados por las personas jurídicas tendrían su reflejo en el valor de las participaciones de los socios. Por tanto, los beneficios obtenidos por las personas jurídicas ya se gravaban en el impuesto sobre la renta del socio y no tenía sentido duplicar el gravamen. Sin embargo, diversas razones prácticas limitaron la propuesta final del informe a una simple recomendación de que lo satisfecho por el impuesto sobre sociedades se considerase como una especie de pago a cuenta del impuesto personal sobre la renta (10).

Se aplica la misma exención con independencia de la tributación de la sociedad que reparte el dividendo

IV — LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES Y DOBLE IMPOSICIÓN INTERSOCIETARIA

Los artículos 56 y 58 del Tratado CE en vigor actualmente limitan las competencias nacionales en materia fiscal de los Estados miembros en la medida en que, al ejercerse éstas, no se pueden poner trabas a ninguna libertad fundamental ni eludir el Derecho comunitario: *el artículo 56 prohíbe restringir la libre circulación de capitales*, mientras que en el artículo 58 se establece que aunque las disposiciones nacionales «distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital» y pese a que los Estados miembros pueden «adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras (...) o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública», las medidas que se adopten a tal fin «no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos».

El artículo 58.4 del Tratado, añadido por la reforma acordada por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo celebrado los días 18 y 19 de octubre de 2007 en Lisboa, se-

(10) *Concluía que los accionistas debían incluir en la base de su impuesto personal el porcentaje correspondiente de los beneficios obtenidos por la sociedad y, después, de la cuota resultante de su impuesto sobre la renta deducirían la parte proporcional que les correspondiera del impuesto sobre beneficios que pagó la sociedad. Con ello desaparecería el impuesto sobre sociedades, al menos, para los residentes. Cfr. SEVILLA SEGURA, J. V., Política y técnicas tributarias, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, págs. 102 y ss.*

ñala que «A falta de una medida conforme a lo previsto en el apartado 3 del artículo 57 (11), la Comisión o, a falta de una decisión de la Comisión dentro de un período de tres meses a partir de la solicitud del Estado interesado, el Consejo podrá adoptar una decisión que declare que unas medidas fiscales restrictivas adoptadas por un Estado miembro con respecto a varios terceros países deben considerarse compatibles con los Tratados en la medida en que las justifique uno de los objetivos de la Unión y sean compatibles con el buen funcionamiento del mercado interior. El Consejo se pronunciará por unanimidad a instancia de un Estado miembro». Ello supone la posibilidad de establecer medidas restrictivas a la circulación de capitales en materia fiscal si se justifica por uno de los objetivos de la Unión y no perjudica el buen funcionamiento del mercado interior.

Una de las medidas que pueden restringir la circulación de capitales son los mecanismos para evitar o reducir la doble imposición de dividendos. El informe Ruding de 1992 ya había señalado que los sistemas entonces utilizados por los Estados miembros para eliminar la doble imposición de los beneficios empresariales distribuidos a los accionistas en forma de dividendos constituía una fuente de discriminación en los flujos de inversión transfronterizos y que esa discriminación tendía a fragmentar los mercados de capitales en la Comunidad (12).

Como observó la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 19 de diciembre de 2003, titulada «Imposición de los dividendos percibidos por personas físicas en el mercado interior», la supresión de esa discriminación es esencial para aumentar la competitividad de los mercados financieros de la UE y para lograr una mayor liquidez de los mismos, una asignación más racional del capital, y más posibilidades de elección para los inversores. Se pretenden eliminar, a la luz de la jurisprudencia del TJCE, las restricciones que impone a los particulares el régimen fiscal a efectos tributarios de los rendimientos procedentes de su cartera de acciones. Además, se plantea reducir los tipos de retención en la fuente demasiado elevados en los Estados de origen de los dividendos.

Más recientemente, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 19 de diciembre de 2006, sobre «La coordinación de los sistemas de imposición directa de los Estados miembros en el mercado interior», anuncia una serie de iniciativas en favor de una mejor coordinación de los sistemas nacionales de imposición directa en la Unión, con el fin de garantizar la conformidad de estos sistemas nacionales con el Derecho comunitario. Los objetivos principales de un planteamiento fiscal coherente y coordinado son la supresión de las discriminaciones y de la doble imposición, la prevención de los casos involuntarios de no imposición y de los fraudes, y la reducción de los costes que supone la obligación de ajustarse a las disposiciones de varios sistemas fiscales (13).

(11) Según el cual «Las medidas y procedimientos a que se hace referencia en los apartados 1 y 2 no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y pagos tal y como la define el artículo 56».

(12) Informe del Comité de expertos independientes sobre la fiscalidad de las empresas (Informe Ruding), marzo 1992, págs. 207-208.

(13) En relación con esta Comunicación, la Comisión publicó dos comunicaciones en los ámbitos específicos de la imposición de salida y de la deducción de las pérdidas transfronterizas para las empresas y los grupos empresariales. Son la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 19 de diciembre de 2006, «Imposición de salida y necesidad de coordinación de las políticas tributarias de los Estados miembros» [COM (2006) 825] y la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 19 de diciembre de 2006, «Consideración fiscal de las pérdidas en un contexto transfronterizo» [COM (2006) 824].

La garantía de la libre circulación de capitales en el seno de la UE, y las tendencias de la fiscalidad internacional reduciendo los tipos de gravamen, especialmente en lo relativo al ahorro, hace preciso tener en consideración la normativa de los países de nuestro entorno, sin que ello implique renunciar a la soberanía fiscal —lo que se pone de manifiesto ante la diversidad de regímenes tributarios en el marco de la imposición directa— (14).

Pese a ello, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha ido cercenando, en cierto modo, esa soberanía fiscal, al obligar a los Estados miembros a modificar la legislación por contravenir la normativa comunitaria. Así, en el asunto *Verkooijen*, la sentencia del TJCE de 6 de junio de 2000 indicó que no se puede supeditar la concesión de un beneficio fiscal en el IR de los accionistas personas físicas —la exención de los dividendos— al requisito de que procedan de sociedades residentes en Holanda, pues ello constituye una restricción que sólo se justificaría por «razones imperiosas de interés general». Sin embargo, ello se justificaba por una razón de coherencia: si la sociedad reside en Holanda hay que compensar la doble tributación del Estado neerlandés sobre la sociedad y el socio, mientras que si reside fuera no hay doble imposición por parte de Holanda que deba compensarse. El Tribunal rechazó este argumento considerando que no existe ningún vínculo directo entre la exención del accionista y la sujeción al impuesto societario de las sociedades domiciliadas en otros Estados miembros.

En el caso *Manninen*, la sentencia del TJCE de 7 de septiembre de 2004, enjuiciaba el crédito fiscal aplicable por la ley finlandesa a 29/71 del importe de los dividendos recibidos por personas sujetas al pago de impuestos en Finlandia por obligación personal. Dicho crédito sólo se aplicaba a los dividendos distribuidos por sociedades finlandesas, por lo que los dividendos recibidos de una sociedad sueca por el señor Manninen quedaron excluidos, gravándose al 29% por el impuesto sobre la renta que gravaba las rentas del capital. El Tribunal niega que la discriminación se justifique por la necesidad de preservar la coherencia del régimen fiscal finlandés, argumentando que la misma queda garantizada en la medida en que la correlación entre la ventaja fiscal concedida al accionista y el impuesto de sociedades se mantenga, por lo que habría que aplicar un crédito fiscal a los dividendos de la sociedad sueca calculado en función del impuesto de sociedades devengado por ésta en Suecia. Ciertamente, ésta sería la solución ideal pero tropieza con la dificultad de control administrativo.

Se está fomentando la inversión en acciones de sociedades extranjeras con baja o nula tributación, incluso de fuera de la UE, pues los dividendos procedentes de terceros Estados también se benefician de la exención, con independencia de su tributación en sede societaria

(14) Como dice MARTÍN QUERALT en el prólogo a un libro de GARCÍA MONCÓ, existe una «ausencia de sintonía entre un poderoso movimiento propulsor de la libre circulación de capitales y una timorata política de armonización fiscal, que debía haber acompañado a aquél». Cfr. *Libre circulación de capitales en la Unión Europea: problemas tributarios*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 16. En esta orientación, compartimos el criterio de CHICO DE LA CÁMARA y HERRERA MOLINA en cuanto a que se atisba «una esquizofrenia entre la inexistencia de una mínima armonización de los impuestos directos y una defensa a ultranza de dichas libertades», esquizofrenia causada fundamentalmente por el horror de los Estados miembros a ceder soberanía fiscal renunciando a la regla de la unanimidad. Cfr. *Comentarios de jurisprudencia tributaria del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas año 2004*, IEF, Madrid, 2005, págs. 33 y 34.

Lo cierto es que hay una clara conexión entre la tributación del beneficio por la sociedad y el mecanismo que establece la ley en el impuesto del socio, como lo prueba el hecho de que no existiría tal exención para el socio si no fuera por la previa tributación de la sociedad. Más aún en el asunto Manninen, donde el crédito de impuesto coincidía exactamente con el impuesto satisfecho por la sociedad (en España era un cálculo aproximado que partía de un gravamen efectivo en sociedades del 28,57%).

¿Se puede ampliar el beneficio fiscal a los dividendos de sociedades no residentes? Hay dos razones que aconsejan una respuesta negativa, una por la pérdida económica que supondría, otra por las dificultades de control.

Aunque podría haberse mantenido el régimen de imputación con los países europeos, pese a las dificultades de gestión, por el mayor conocimiento de los gravámenes y la colaboración entre Estados, ha prevalecido la simplificación normativa y de gestión

La primera, de índole material, es que normalmente ningún Estado otorgará beneficios fiscales en un tributo cuya recaudación le corresponde a otro Estado por razón de otro tributo. Únicamente podría ocurrir en los convenios de doble imposición o en atención a determinados objetivos de política económica (p.e. el fomento de inversiones en el extranjero).

La segunda, de carácter formal, estriba en las dificultades del Estado que aplica el método para conocer el gravamen previo por la sociedad no residente, pues de ello dependería la efectiva tributación del dividendo. Se trata no sólo de evitar la doble imposición sino también la ausencia de gravamen. Baste pensar que si la sociedad no residente no tributa por el impuesto sobre sociedades el método que aplicase el Estado de residencia se convertiría en un incentivo fiscal a la realización de inversiones en el extranjero, con un tratamiento más favorable de los dividendos procedentes del extranjero que los dividendos nacionales.

El Tribunal parece concebir estos métodos como una especie de beneficios tributarios, cuando son razones de justicia tributaria material fundadas en la aplicación del principio de capacidad económica, evitando un gravamen excesivo, y de articulación técnica las que los justifican, por lo que deben aplicarse por el mismo Estado que grava a la persona jurídica y luego a la persona física.

Ciertamente, producen una restricción a la libre circulación de capitales del artículo 56 TCE ante la ausencia del crédito fiscal en los dividendos de sociedades extranjeras, pues, de un lado, desincentivan la adquisición de acciones de sociedades extranjeras, y, de otro, para las empresas extranjeras es más difícil obtener capital en los países en que opera esa legislación.

Pero si aplicamos la deducción a todos los dividendos serán los Estados miembros quienes soporten unilateralmente y sin reciprocidad el coste de eliminar la doble imposición económica causada por otros Estados miembros e, incluso, por terceros Estados (al menos cuando exista un convenio que garantice el intercambio de información). No obstante, la Abogada General Juliane Kokott en el asunto Manninen afirmó que el principio de la libre circulación de capitales respecto a terceros Estados, previsto en el artículo 56.1 TCE, «no exige imperativamente que el impuesto sobre sociedades abonado en terceros Estados se deduzca del mismo modo que en las situaciones intracomunitarias», añadiendo que «sólo es exigible una igualdad de trato en la medida en que las situaciones sean comparables», aunque no analizó este caso concreto. Como

acertadamente observaron GARCÍA-HERRERA y HERRERA MOLINA, estas palabras muestran una sensibilidad a admitir restricciones a la libre circulación de capitales respecto de terceros Estados (15).

Dado que el Tribunal no exige la supresión de la doble imposición, pues lo que critica es que sólo se elimine la interna y no la internacional, la otra solución radical sería aplicar un sistema clásico a todos los dividendos, tanto de fuente interna como extranjera. Ello sería compatible con el ordenamiento comunitario pero injusto y contrario a los principios de capacidad económica e igualdad. De un lado, habría un exceso de imposición al gravarse dos veces la misma renta. De otro, se aplicaría el mismo sistema a situaciones distintas, dada la variedad de tipos en el impuesto sobre sociedades —a veces dentro de un mismo Estado— e, incluso, la ausencia de tributación por dicho impuesto. Podría ocurrir que los residentes de un Estado miembro sin deducción por doble imposición de dividendos prefirieran invertir en sociedades extranjeras con menores tipos de gravamen, perjudicando a las empresas nacionales, pero se trataría de una «discriminación inversa» de carácter doméstico y, por tanto, compatible con el Derecho comunitario (16).

Para evitar estos problemas, lo mejor sería proceder a una adecuada armonización de la fiscalidad directa de los Estados miembros, pero no es posible debido a la soberanía que mantienen en ese ámbito impositivo, y la actuación del TJCE ha desembocado en la supresión del régimen de imputación en muchos países, motivada por razones recaudatorias y de articulación técnica.

Debería tenerse en cuenta el distinto tratamiento en el IS de los dividendos y los intereses, habida cuenta de la consideración como gasto de estos últimos y no de los primeros

V — REGULACIÓN EN ESPAÑA

La Ley del IRPF aprobada por la Ley 35/2006 plantea una tributación de la base liquidable del ahorro a un tipo proporcional del 18% frente a una tarifa progresiva del 24 al 43% para la base liquidable general (rendimientos del trabajo, de actividades económicas, de cierto capital mobiliario y de arrendamientos inmobiliarios, rentas imputadas y ganancias por adquisición). Dentro de la renta del ahorro se incluyen los dividendos y las plusvalías por la venta de acciones (además de los intereses y el resto de ganancias patrimoniales por enajenación), con independencia de su período de generación. De otra parte, se suprime la deducción por doble imposición de dividendos para las personas físicas, con una exención para los que no superen 1.500 euros, adelantándose a una más que segura sentencia desfavorable del TJCE (tras los casos *Verkooijen*, *Lenz* y *Manninen*). Con ello se utilizan dos de los mecanismos para corregir la doble imposición anteriormente expuestos: el impuesto cedular, aunque el tipo no es sólo para los dividendos, y la exención, si bien limitada a 1.500 euros.

(15) Cfr. GARCÍA-HERRERA BLANCO, C. y HERRERA MOLINA, P. M., «STJCE 7-9-2004, *Petri Manninen*, As. C-319/02: ¿El golpe de gracia a la deducción por doble imposición de dividendos?», en AA.VV., Comentarios de jurisprudencia tributaria del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas año 2004, IEF, Madrid, 2005, pág. 227.

(16) *Ob. últ. cit.*, pág. 232.

La nueva Ley suprime el método de imputación estimativa y posterior crédito de impuesto del TRLIRPF, desapareciendo, por tanto, el coeficiente multiplicador que se aplicaba al dividendo íntegro y la subsiguiente deducción en la cuota líquida.

El sistema clásico se ve atemperado por dos circunstancias: la aplicación de una exención a los dividendos y de un tipo de gravamen reducido a las rentas del ahorro.

El artículo 7 y) LIRPF dispone la exención de los dividendos y participaciones en beneficios a que se refieren los párrafos a) y b) del apartado 1 del artículo 25 LIRPF, con el límite de 1.500 euros anuales. Se incluyen los siguientes rendimientos dinerarios o en especie obtenidos por la participación en los fondos propios de cualquier tipo de entidad: dividendos, primas de asistencia a juntas, participaciones en los beneficios de cualquier tipo de entidad, así como rendimientos procedentes de cualquier clase de activos, excepto la entrega de acciones liberadas (17) que, estatutariamente o por decisión de los órganos sociales, facultan para participar en los beneficios, ventas, operaciones, ingresos o conceptos análogos de una entidad por causa distinta de la remuneración del trabajo personal.

Esta exención —añade el precepto legal— no se aplicará a los dividendos y beneficios distribuidos por las instituciones de inversión colectiva, ni a los procedentes de valores o participaciones adquiridas dentro de los dos meses anteriores a la fecha en que aquéllos se hubieran satisfecho cuando, con posterioridad a esta fecha, dentro del mismo plazo, se produzca una transmisión de valores homogéneos. En el caso de valores o participaciones no admitidos a negociación en alguno de los mercados secundarios oficiales de valores definidos en la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 relativa a los mercados de instrumentos financieros, el plazo será de un año. Se trata de evitar el lavado de dividendos, con una transmisión de quien no tiene derecho a la exención a favor de quien sí la tiene, aprovechando el adquirente la exención para transmitir nuevamente el valor al primero generando una disminución patrimonial ficticia.

La Exposición de Motivos justifica la supresión de la deducción por doble imposición —con la correlativa exención— y la aplicación de un tipo proporcional, en la jurisprudencia comunitaria (18) y en el objetivo de alcanzar la neutralidad (19), respectivamente.

El nuevo régimen, sin embargo, se amplía también a terceros países. Ello supone que el país extranjero que distribuya el dividendo bajo un sistema clásico mantendrá íntegra su recaudación, y será el Estado español, mediante la deducción por doble imposición internacional y el nuevo régimen de imposición de los dividendos, quien asuma una doble tributación generada por el otro Estado.

(17) *La entrega de acciones liberadas, total o parcialmente, tributa como variación patrimonial.*

(18) *«En relación con los dividendos, la jurisprudencia comunitaria obliga a otorgar un mismo tratamiento a los dividendos de fuente interna y a los de cualquier otro país miembro de la Unión Europea. En línea con las tendencias recientes, de retorno a un sistema clásico de no integración entre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades, y con las reformas operadas en otros países de nuestro entorno, se ha simplificado su tributación mediante su incorporación a la base del ahorro y la aplicación de un mínimo exento que excluirá el gravamen, por este concepto, de numerosos contribuyentes».*

(19) *«Por razones de equidad y crecimiento, se otorga un tratamiento neutral a las rentas derivadas del ahorro, eliminando las diferencias no justificadas que existen actualmente entre los distintos instrumentos en los que se materializa. Con ello, a la vez que se simplificará la elección de los inversores, se incrementará la neutralidad fiscal de los distintos productos y se favorecerá la productividad y competitividad, mejorando la posición de nuestro país en un entorno internacional de libre circulación de capitales y de fuerte competencia».*

Podría haberse mantenido el régimen de imputación con los países europeos, por el mayor conocimiento del gravamen societario y la mayor colaboración, aunque habría dificultades de gestión pero no insalvables. Razones de simplificación administrativa y del impuesto han llevado al nuevo sistema.

De otra parte, la Ley del IRPF plantea una tributación del ahorro, que incluye los dividendos, a un tipo proporcional del 18% (20), frente a una tarifa progresiva del 24 al 43% para los rendimientos del trabajo y de actividades económicas, lo que no parece equitativo.

A nuestro juicio, si se aprovecharan adecuadamente los sistemas de información, intensificando la colaboración entre las administraciones fiscales de los diversos países, esos intercambios de información permitirían mantener impuestos sintéticos sin riesgo a la fuga de capitales por motivos fiscales, haciendo tributar conforme al criterio de residencia todas las rentas percibidas en el extranjero. En el seno de la UE tenemos la Directiva 77/799/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos y los impuestos sobre las primas de seguros. La Directiva 2004/56/CE la actualizó, con el objeto de acelerar el flujo de información entre las autoridades fiscales de los Estados miembros en el ámbito del impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades y el impuesto sobre las plusvalías, asociándose a la fiscalidad sobre las primas de seguros, permitiendo que los Estados miembros coordinen sus investigaciones en materia de fraude fiscal transfronterizo y efectúen más trámites por cuenta de otros Estados miembros. La normativa comunitaria fue objeto de desarrollo por el Real Decreto 1326/1987, por el que se establece el Procedimiento de aplicación de las Directivas de la Comunidad Europea sobre intercambio de información tributaria, modificado por el Real Decreto 161/2005. También la Ley 36/2006 complementa estas normas al establecer que dejarán de considerarse paraísos fiscales aquellos países o territorios que firmen con España un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información o un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria. Sin embargo, en el plano operativo se plantean dificultades y para el resto de países sólo existen convenios de carácter bilateral, y no con todos (21).

Los Estados de la UE deberían esforzarse en aprovechar mejor los sistemas de información, intensificando la colaboración entre las administraciones tributarias de los distintos países, en lugar de reducir la tributación de las ganancias de capital y dividendos para evitar la huida del capital al extranjero

En el siguiente cuadro podemos comparar el sistema clásico tradicional, frente al anterior sistema de imputación estimativa del IRPF y el actual sistema clásico con exención. El sistema de imputación estimativa o crédito de impuesto, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, consistía en integrar el dividendo bruto incrementado un 40%, y deducir posteriormente en la cuota el 40%, lo que equivalía al 28,57% de deducción del impuesto satisfecho, considerando que ese era el tipo efectivo de IS —cuyo tipo general era del 35 por 100—.

(20) La anterior regulación gravaba los dividendos con la tarifa hasta el 45%, aplicando luego un sistema de imputación estimativa.

(21) Por ejemplo, la Comunidad del Caribe frente al proyecto de la OCDE para eliminar la «Competencia Fiscal Nociva» se opone argumentando que dicho proyecto no sólo viola el Derecho Internacional Público, sino que además es discriminatorio ya que se preparó sin la participación de los denominados regímenes no cooperadores.

En los dos primeros sistemas se parte de un beneficio para la sociedad de 10.000 comparándose el exceso de tributación según opere el tipo mínimo o máximo de la tarifa (15 y 45%), en el tercero como el tipo es proporcional (18%) se añade un beneficio de 100.000 para ver el efecto sobre el exceso de tributación.

DOBLE IMPOSICIÓN INTERSOCIETARIA						
	Sistema clásico		Crédito de impuesto h. 2006		Clásico con exención d. 2007	
	Beneficio sociedad	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
IS 35%	3.500	3.500	3.500	3.500	3.500	35.000
Dividendo a repartir	6.500	6.500	6.500	6.500	6.500	65.000
Porcentaje a integrar en el IRPF	100%	100%	140%	140%	100%	100%
Dividendo a integrar en el IRPF	6.500	6.500	9.100	9.100	5.000	63.500
Tipo marginal IRPF	45%	15%	45%	15%	18%	18%
Cuota íntegra	2.925	975	4.095	1.365	900	11.430
Deduc. doble imposic.	-	-	2.600	2.600	-	-
Cuota diferencial	2.925	975	1.495	-1.235 (22)	900	11.430
Impuestos totales IS + IRPF	6.425	4.475	4.995	2.265	4.400	46430
Exceso de tributación	29,25%	9,75%	14,95%	-	9%	11,43

Según se desprende de esta tabla, el sistema de imputación y posterior deducción suponía una completa eliminación de la doble imposición para las rentas bajas. Además, las cantidades no deducidas por insuficiencia de cuota líquida podían deducirse en los cuatro años siguientes. Por el contrario, en las altas había un exceso de tributación del 14,95% y un tipo efectivo de gravamen del 23%. La reforma supone una imposición por el IRPF del 18% en ambos casos, y un tipo efectivo de gravamen del 11,7% para un gravamen del 35% en sociedades. Sin embargo, la aplicación de una exención de los primeros 1.500 euros hará que en las rentas bajas y medias quede compensada la supresión de la deducción por doble imposición, aunque las más bajas perderán el derecho a compensar la deducción en los cuatro años siguientes. En consecuencia, las más perjudicadas serán las rentas muy bajas —que además ven incrementada su tributación del 15 al 18%— y también las derivadas de dividendo que alcancen una cuantía elevada, pues a partir de 1.500 euros la tributación va creciendo hasta aproximarse al 18% del dividendo bruto. Ello podría motivar el cambio de forma

(22) Según el art. 81.3 RDLeg. 3/2004, las cantidades no deducidas por insuficiencia de cuota líquida podían deducirse en los cuatro años siguientes.

jurídica, transformándose algunas personas físicas en sociedades, para beneficiarse de la deducción del 50 o del 100% de los dividendos percibidos por sociedades, en contra del principio de neutralidad.

CLÁSICO CON EXENCIÓN DESDE 2007				
Beneficio sociedad	2.143	5.000	10.000	100.000
IS 30%	643	1.500	3.000	30.000
Dividendo a repartir	1.500	3.500	7.000	70.000
Parte gravada por el IRPF	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500
Dividendo a integrar en el IRPF	0	2.000	5.500	68.500
Tipo marginal IRPF	18%	18%	18%	18%
Cuota íntegra	0	360	990	12.330
Impuestos totales IS + IRPF	643	1.860	3.990	42.330
Exceso de tributación	0	7,25%	9,9%	12,33%

Ello se observa en el siguiente cuadro, donde se compara la tributación de dividendos de diversa cuantía con el sistema vigente. Además, hemos tenido en cuenta que desde 2008 el IS tiene un tipo general del 30%:

Como puede observarse, hasta 2.143 euros de beneficio societario no hay tributación, por aplicación de la exención de 1.500 euros. A partir de ahí la doble imposición se va incrementando hasta alcanzar una cifra cercana al 12,6% (aplicando el 18% sobre el dividendo neto de 70), para las rentas más altas. Ello supone una tributación total, sumando IRPF e IS del 42,63%, casi la misma que pueden alcanzar las rentas que conforman la base imponible general.

De otra parte, la vigente Ley del IRPF no distingue entre el corto y el largo plazo en las ganancias de capital, lo que altera sustancialmente las decisiones de inversión. En las ganancias patrimoniales por venta de acciones hasta un año se tributaba al 15%, y a partir de ese plazo al tipo progresivo del 15 al 45%. Con la nueva Ley todas van al 18%, lo que supone una considerable reducción para las ganancias a corto en la mayoría de los casos, y un aumento del 20% en la tributación de las ganancias a medio o largo plazo. Con ello se está fomentando el corto plazo y se desincentiva el ahorro como inversión. El efecto puede ser un acortamiento de la vida media del ahorro. Pero sigue sin resolverse la sobreimposición que se produce por venta de acciones en la parte correspondiente a los beneficios no distribuidos.

Esta modificación puede incidir sobre el denominado «efecto clientela», en virtud del cual los accionistas elegirán comprar títulos de diferentes sociedades de acuerdo con la política de

(23) BUSTOS GISBERT y PEDRAJA CHAPARRO, «Doble imposición, efecto clientela y aversión al riesgo», PT núm. 3, IEF, 2001.

reparto de dividendos seguida por la empresa, de tal modo que los perceptores de rentas más bajas preferirán aquellas sociedades que opten por distribuir beneficios, mientras que los contribuyentes de rentas superiores tienden a adquirir títulos de sociedades que mantengan una política de beneficios retenidos (23).

En cuanto a la apuntada neutralidad como fundamento de un mismo tratamiento para todas las «rentas del ahorro» —de las que se exceptúa el alquiler inmobiliario, que es una forma de ahorro— debería tener en cuenta el distinto tratamiento en el IS de los dividendos y los intereses, habida cuenta de la consideración como gasto de estos últimos y no de los primeros. La igualdad de trato perjudica a los dividendos frente a los intereses. Es cierto que luego se arbitra una exención con el límite de 1.500 euros anuales para los dividendos, pero con la idea no de atender a la capacidad económica de la renta gravada sino de excluir el gravamen «de numerosos contribuyentes», según señala la Exposición de Motivos de la Ley. En la medida en que no obedece a razones de técnica jurídica sino de política económica podemos plantearnos por qué no se aplica también una exención para el resto de rendimientos del capital inmobiliario, como apunta RUIZ GARCÍA (24).

Por último, ha de señalarse que la exención no opera en la ganancia patrimonial, por lo que cuando el beneficio se queda en la sociedad y posteriormente se transmiten las acciones se produce una plusvalía que no es objeto de corrección por la doble imposición intersocietaria.

VI — CONCLUSIONES

La Ley 35/2006 solventa la contradicción con el principio comunitario de libre circulación de capitales del anterior sistema de imputación estimativa de los dividendos con posterior crédito de impuesto, que solamente se aplicaba a los beneficios societarios procedentes de sociedades residentes en España.

Tal mecanismo se sustituye por una exención general de 1.500 euros aplicable a los dividendos, con independencia de su procedencia y su cuantía. Ello supone una contravención de los principios constitucionales de igualdad y capacidad económica.

En efecto, el principio de igualdad supone tratar de forma distinta situaciones desiguales, y aquí se aplica la misma exención con independencia de la tributación de la sociedad que reparte el dividendo. Además se está fomentando la inversión en acciones de sociedades extranjeras con baja o nula tributación, incluso de fuera de la Unión Europea, pues los dividendos procedentes de terceros Estados también se benefician de la exención, con independencia de su tributación en sede societaria.

Podría haberse mantenido el régimen de imputación con los países europeos, pese a las dificultades de gestión, por el mayor conocimiento de los gravámenes y la colaboración entre Estados, pero ha prevalecido la simplificación normativa y de gestión.

De otra parte, la tributación de los dividendos al 18% se justifica en la Exposición de Motivos en la neutralidad que supone dar un mismo tratamiento a todas las «rentas del ahorro» —aunque se exceptúa el alquiler inmobiliario, que es una forma de ahorro—. Sin embargo,

(24) RUIZ GARCÍA, J. R., «La tributación de los dividendos en el proyecto de ley de reforma del impuesto sobre la renta», QF, núm. 13, 2006, pág. 19.

debería tenerse en cuenta el distinto tratamiento en el IS de los dividendos y los intereses, habida cuenta de la consideración como gasto de estos últimos y no de los primeros. La igualdad de trato perjudica a los dividendos frente a los intereses.

Los Estados miembros de la Unión Europea deberían esforzarse en aprovechar mejor los sistemas de información, intensificando la colaboración entre las administraciones tributarias de los distintos países, en lugar de reducir la tributación de las ganancias de capital y dividendos para evitar la huida del capital al extranjero.