

Imp pues tos

REVISTA DE DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

II
1986

Editor-Presidente: **CARLOS M. OLIVA-VELEZ (h)**

Director: JULIO BANACLOCHE

Subdirector: JOSE EVARISTO MOLINE

**LA
LEY** EDILEX, S.A./DISTRIBUYE DISLEY, S.A.

Edita: EDILEX, S.A. Distribuye: DISLEY, S.A. Goya, 15, 3.º - 28001-Madrid - Tel. 431 59 29
Redacción: Goya, 15, 3.º - 28001-Madrid. Tel. 431 54 79

Edición preparada por:

SECRETARIA Y REDACCION
Julia COLLADO JIMENEZ
M.ª Dolores DE JUAN ORLANDIS

PRODUCCION
Juan GARCIA DE LAS HERAS (Director)
Trinidad ALER GAY
Mar COLLADO PRADA

CORRECCION
Fernando ARELLANO GASCON
Faustino GARCIA-REDONDO CORCHO
Amada MUÑOZ GARCIA
Javier SETO MELIS

CONSEJO ASESOR

JOSE ANTON PEREZ, Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario; Abogado.
SALVADOR COLMENAR VALDES, Abogado.
CLEMENTE CHECA GONZALEZ, Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario.
RAMON FALCON Y TELLA, Profesor de Derecho Financiero y Tributario.
ENRIQUE GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ, Inspector de Finanzas del Estado.
VICTORIANO GONZALEZ POVEDA, Inspector de Finanzas del Estado.
FRANCISCO GUIJARRO ZUBIZARRETA, Abogado.
ALBERTO L. LOPEZ DE ARRIBA Y GUERRI, Inspector de Finanzas del Estado.
JOSE M.ª LOPEZ GETA, Inspector de Finanzas del Estado.
ANTONIO MARTINEZ LAFUENTE, Abogado del Estado.
CARMEN MONTEJO SASTRE, Inspectora de Finanzas del Estado.
EUGENIO SIMON ACOSTA, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.

GRAFOL, S. A.
Pol. II - La Fuensanta - Móstoles (Madrid)

Encuadernación LARMOR, S. A.
Avda. Cámara de la Industria, 36

© EDILEX, S. A.
Goya, 15, 3.º, 28001 Madrid

"AUTOR: Grupo de trabajo adscrito
a EDILEX, S. A. bajo la
dirección de Carlos M.ª Oliva Vélez"

Depósito Legal: BI. 1.803-1984
ISSN: 0213-0556

© Carlos M. Oliva Vélez (h.)
Propiedad del Sistema de Indices

La armonización de la imposición sobre la renta del capital mobiliario

Eugenio Simón Acosta y Luis Mateo Rodríguez ()*

SUMARIO: I.—Introducción. II.—Problemas básicos. III.—Los documentos de estudio de 11 de febrero de 1966. IV.—Los impuestos sobre la renta de capital en el programa de armonización de 1967 y en el memorándum de 1969. V.—La armonización de la retención en la fuente sobre intereses de obligaciones. VI.—El gravamen de los beneficios sociales no distribuidos y de los dividendos.

1 — INTRODUCCION

Es indudable la menor influencia que la imposición directa (en relación con la indirecta) ejerce sobre las condiciones necesarias para la existencia de un mercado único o de una unidad económica interestatal. Esta diferencia de rango y de prioridad de la armonización de impuestos directos e indirectos se desprende del mismo Tratado de Roma, en el que los impuestos sobre la renta y el patrimonio no reciben regulación específica, debiendo buscarse el fundamento jurídico de su armonización en el artículo 100 del Tratado, es decir, en la cláusula general y genérica de armonización de cualquier disposición legislativa que suponga una distorsión o un obstáculo para alcanzar la libre circulación de mercancías, personas y capitales, y la unión del mercado.

Dentro de la imposición directa, tampoco se otorga la misma importancia a todos los tributos que la integran, pues los efectos distorsionadores de unos y otros son de muy diferente magnitud. Las disparidades interestatales de la tributación de la renta ejercen su influencia sobre la localización territorial de los factores productivos de los que la renta proviene. *Caeteris paribus*, éstos tenderán a situarse en aquellos países en los que los impuestos que gravan la renta por ellos generados sean menores.

(*) Catedráticos de Derecho Financiero y Tributario.

Ahora bien, esta afirmación presupone un condicionante sin el cual no es cierta: que los demás elementos o factores que influyen sobre la decisión de localizar los elementos productivos no se alteren. Dicho de otro modo, los impuestos no son el único elemento influyente en las decisiones de ubicación del trabajo, el capital o las actividades económicas. La cuestión, por tanto, radica en la importancia relativa que, dentro del conjunto de todas las demás circunstancias relevantes, tengan los impuestos directos en la libre circulación de capitales y personas.

En este sentido parece clara la mayor importancia relativa de los impuestos en las decisiones de colocación de capitales, puesto que los movimientos de personas, es decir, el factor trabajo, están condicionados por otros elementos personales, naturales, afectivos, que minimizan en grado extremo las posibles distorsiones que el sistema impositivo produzca.

Esta idea ya se formuló y se razonó detenidamente en el Informe del Comité Fiscal y Financiero que presidió el profesor Fritz NEUMARK (1). De las diferencias impositivas no se pueden extraer conclusiones acerca de las incitaciones que los impuestos sobre salarios ejercen en la emigración de las personas.

Por las razones expuestas los esfuerzos armonizadores de la CEE en el ámbito de los impuestos directos se han centrado principalmente en la materia relativa a imposición sobre las rentas del capital, que es la que puede ser objeto de desplazamientos internacionales. El núcleo central de la labor comunitaria en este ámbito es el problema de la financiación de las empresas o, dicho de otro modo, la rentabilidad neta, deducidos los impuestos de los capitales que, tanto por vía de aportación como por la cesión de uso o préstamo, los inversores aportan a las empresas para la financiación de sus actividades. El objetivo a alcanzar es que el sistema tributario no ejerza una influencia relevante sobre las decisiones acerca del modo de financiación (aportación de capital o préstamo y crédito) y acerca del país en que situar los capitales.

2 — PROBLEMAS BASICOS

La cuestión es enormemente sugestiva y está plagada de dificultades, tanto en el terreno teórico como en el de las posibilidades reales de que los Estados miembros de la CEE lleguen a acuerdos sobre la materia en el marco comunitario, dado que, como veremos, la armonización en este campo impone una renuncia de los Estados a una buena parte de sus facultades, para decidir la carga tributaria que ha de recaer sobre las rentas del capital.

Avanzando un poco más, hemos de poner de manifiesto la sensible diferencia que, a estos efectos, existe entre la tributación o armonización de los impuestos que recaen sobre los intereses y los que se exigen sobre los dividendos.

Para comprenderlo hay que acudir a la idea de la importancia relativa que el factor tributario tiene en la toma de decisiones económicas, dentro del conjunto de los factores que influyen en las mismas. Desde el punto de vista jurídico, la diferencia esencial entre la

(1) Vid. Informe del Comité Fiscal y Financiero, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid, 1965, págs. 111 y 112.

entrega de capitales a título de préstamo y la entrega a título de aportación social consiste en que en el primer caso el inversor no participa en el riesgo ni en la ganancia de la empresa pero asegura la devolución del capital invertido, mientras que en el segundo, a la vez que se asume el riesgo por las posibles pérdidas, se adquiere el derecho a participar en los beneficios y la rentabilidad de la inversión no está solamente determinada por las cantidades recibidas como dividendos, sino, más bien, por las plusvalías que pueden obtenerse con la renta de los activos adquiridos, y por las expectativas de beneficios extraordinarios a obtener en el futuro. Por ello, es evidente que la decisión de aportar capitales a título de socio está mucho menos condicionada, en términos relativos, por la diferente estructura que puedan tener los sistemas fiscales de los países miembros de la CEE. Por el contrario, cuando se trata de invertir en obligaciones o de entregar capitales bajo cualquier otra modalidad asimilable al préstamo, el elemento más importante a tener en cuenta en el momento de invertir es la rentabilidad neta que se obtiene en la operación, la cual está determinada exclusivamente por el tipo de interés pactado y el impuesto que grava los intereses percibidos dando siempre por supuesto que la inversión se realiza en empresas que garantizan suficientemente la devolución del capital.

Estas consideraciones nos van a obligar a diferenciar entre la armonización de los impuestos que gravan los intereses y los impuestos que recaen sobre los dividendos y los beneficios de las sociedades. Esta es, por otra parte, la línea seguida por la propia Comunidad. Pero antes de entrar en los problemas específicos de cada uno de estos sectores de tributación, es necesario que nos detengamos sobre algunas cuestiones previas que afectan, en general, a la estructura de la imposición directa.

Al igual que sucede en la imposición indirecta, el primer problema que se plantea cuando se trata de armonizar las legislaciones de los distintos países es el de cuál ha de ser el Estado que gravará las rentas, es decir, ha de estudiarse en primer lugar cuál es el criterio de sujeción territorial al impuesto. Así como en el ámbito de la imposición indirecta se habla de «principio de país de origen» y «principio de país de destino» para referirse a la tributación en el lugar donde se producen los bienes o a la tributación en el país donde se consumen, en el ámbito de la imposición directa es preferible utilizar las expresiones de «principio del país de residencia» y «principio del país de la fuente». En términos de hipótesis las rentas pueden gravarse en el país en que han sido producidas, es decir, en el lugar en que se utilizan los factores de producción que las generan o donde se realizan las actividades económicas, en definitiva, en el país de la fuente de la renta, o, por el contrario, el gravamen puede exigirse en el país donde tiene su residencia habitual o su domicilio la persona que percibe los rendimientos, hablándose entonces de principio de país de domicilio o de país de residencia.

De los dos principios citados, no cabe duda de que debe darse preferencia, en los impuestos directos, al principio de país de residencia, por una razón que no está directamente vinculada con el problema de la armonización fiscal internacional. El principio de país de residencia viene exigido por la propia justicia tributaria en el ámbito interno. Tanto el principio de capacidad económica como el de progresividad exigen que la carga tributaria que recae sobre una persona esté en función no sólo de la cuantía de la renta obtenida de cada una de las fuentes de ingresos que posea, sino de la cuantía de la renta global, y de otras circunstancias personales y familiares que concurren en el caso. Para personalizar la imposición directa y tomar en consideración todas estas circunstancias que acabamos de mencionar, es imprescindible que exista un impuesto único sobre la renta global de la persona, impuesto que solamente puede ser exigido y aplicado por el país donde tenga su

sede el sujeto sometido a imposición. Por tanto es indiscutible la aplicación del principio de residencia en la imposición directa. El *Informe Neumark* ya lo entendió así, por las razones hasta ahora expresadas y porque con el impuesto único sobre la renta se consigue una mayor transparencia de los impuestos, que es importante para los contribuyentes que quieran extender sus actividades a otros países de la Comunidad. Por todo ello, «el Comité Fiscal y Financiero estima, en definitiva, que sería deseable que se percibiera en todos los países de la CEE el mismo tipo de impuesto sobre la renta; es decir, un impuesto unitario de carácter sintético, y que la estructura de las tarifas fuera análoga, incluso siendo diferentes los tipos. El Comité es unánime en considerar que en teoría esta solución es la mejor, y la mayoría de sus miembros cree que será realizable, cuando se hayan salvado ciertas dificultades transitorias» (2).

Admitido que debe existir un impuesto personal sobre la renta aplicado conforme al principio de la residencia, la armonización del mismo no es problema grave, pues las distorsiones que las diferencias de los sistemas tributarios pueden provocar en este ámbito consisten en la incentivación de los cambios de domicilio o residencia de los contribuyentes, para buscar países refugio, es decir, países en los que los tipos de gravamen o la carga efectiva sobre los residentes sea menor. Ahora bien, en la elección de domicilio o residencia juegan, como ya hemos indicado, otros factores que tienen un peso específico mucho más destacado y una influencia incomparablemente más alta que la que pueden tener los impuestos, a menos que las diferencias sean escandalosamente grandes.

No obstante, la opción por el principio del país de residencia, que es indefectible, no excluye de forma necesaria la coexistencia del impuesto personal con impuestos o pagos a cuenta exigidos en la fuente, es decir, cuando se satisfacen los rendimientos gravados. Si no existen verdaderos impuestos definitivos sobre cada tipo de renta, al menos no se renuncia a la exigencia de pagos a cuenta del impuesto personal cada vez que se perciben rendimientos de capitales mobiliarios. La mayor facilidad del control de las rentas en esta fase, la mayor comodidad del pago del impuesto fraccionadamente y el acercamiento de los efectos económicos del impuesto al momento en que las rentas se perciben y se generan, son las más importantes razones que aconsejan la implantación de retenciones o pagos a cuenta del impuesto personal en el momento de producirse las rentas. Estos pagos a cuenta no serían de gran interés, desde el punto de vista de la armonización fiscal, si verdaderamente se integraran siempre en el impuesto personal. En tal caso, sería el impuesto personal el que acabaría prevaleciendo, cualquiera que hubiere sido el importe de los pagos a cuenta realizados; pero cabe la posibilidad, apoyada en la ley en algunos casos, o bien, posibilidad de hecho por dificultad en el control de la integración de las rentas gravadas en su origen en la base imponible del impuesto personal, de que los pagos a cuenta o en la fuente se conviertan en pagos definitivos.

Por este motivo, los tipos de retención en la fuente son sumamente importantes desde el punto de vista de la armonización fiscal, puesto que esos tipos pueden influir decisivamente en las opciones de los contribuyentes en cuanto a la inversión de sus capitales, buscando los países en que las retenciones sean menores.

Es por ello que, como veremos, en los estudios y propuestas sobre armonización fiscal de los impuestos que recaen sobre la renta de los capitales se ha prestado una especial atención a la armonización de los tipos de retención en la fuente sobre intereses y dividendos.

(2) Vid. *Informe del Comité Fiscal y Financiero*, op. cit., pág. 74.

3 — LOS DOCUMENTOS DE ESTUDIO DE 11 DE FEBRERO DE 1966

Sobre los problemas de retención en la fuente en las rentas de capital mobiliario se elaboraron dos importantes documentos que llevan fecha de 11 de febrero de 1966, titulados respectivamente «Retenciones en la fuente que gravan los dividendos y los intereses de obligaciones» y «Propuestas sobre los impuestos directos», en los que se examinan los regímenes de retención e imposición entonces existentes en los países miembros y se repasan los problemas más graves derivados de la convivencia de regímenes diversos y no armonizados.

La falta de armonización provoca en primer término posibilidad de doble imposición internacional de dividendos o intereses, pues, como ya hemos apuntado, está generalizada la práctica de hacer coexistir el impuesto general y personal, aplicado conforme al principio de país de residencia o domicilio, con el impuesto, provisional o definitivo, exigido en la fuente, en el que no se efectúa la oportuna discriminación en función de la residencia del perceptor de los rendimientos. El problema había interesado ya mucho antes de que se preocupara de él la CEE, y prueba de ello es su regulación en el modelo de convenio que la OCDE aprobó en 1963 para evitar la doble imposición en los impuestos sobre la renta y el patrimonio.

Los artículos 10 y 11 del modelo de 1963 admitieron la duplicidad de criterios de sujeción territorial de los dividendos y los intereses (3).

Como consecuencia de ello, también se arbitraron fórmulas para evitar esta doble imposición, consistentes en limitar el gravamen exigible por el país de la fuente sobre los intereses y dividendos satisfechos en su jurisdicción, y en establecer un método de corrección de la doble imposición internacional mediante exención o imputación del impuesto exigido en la fuente, sobre las cuotas del impuesto personal del país de residencia. El artículo 10 del Modelo de convenio de la OCDE de 1963 establecía como tipo de gravamen máximo a exigir por el país de la fuente sobre los dividendos satisfechos el de 10 % si el beneficiario fuera una sociedad dominante (poseedora al menos del 50 % del capital de la sociedad pagadora), y del 15 % del importe de los dividendos en los demás supuestos. Por su parte, el artículo 11 limitaba en el 10 % el tipo máximo de gravamen a establecer por el país de la fuente sobre los intereses satisfechos procedentes del mismo. Además, según el Modelo de 1963, resultaban aplicables a estos casos los preceptos establecidos con carácter general para evitar la doble imposición, consistentes en la aplicación del método de exención con progresividad en el país de residencia, esto es, la inclusión en la base imponible del impuesto personal de los dividendos o intereses procedentes de un país distinto del de residencia, pero a los solos efectos de calcular el tipo medio de gravamen aplicable al resto de las rentas del sujeto pasivo, las cuales serían las únicas que soportarían el impuesto. No obstante, en este artículo

(3) «1.—Los dividendos pagados por una sociedad residente de un Estado contratante a un residente del otro Estado contratante pueden someterse a imposición en este último Estado.

2.—Sin embargo, estos dividendos pueden someterse a imposición en el Estado contratante en que resida la sociedad que pague los dividendos y de acuerdo con la legislación de este Estado[...].» (Artículo 10 del Modelo de convenio de la OCDE de 1963.)

«1.—Los intereses procedentes de un Estado contratante pagados a un residente del otro Estado contratante pueden someterse a imposición en este último Estado.

2.—Sin embargo, estos intereses pueden someterse a imposición en el Estado contratante del que procedan y de acuerdo con la legislación de este Estado [...].» (Artículo 11 del Modelo de convenio de la OCDE de 1963.)

se prevé una medida especial para aplicar a los dividendos e intereses, cual es la imputación del impuesto pagado en el país de la fuente en la cuota del impuesto personal devengada en el país de residencia, es decir, de este último se deduce la cuota pagada en el país de la fuente con el límite máximo de la parte de cuota del impuesto personal correspondiente a beneficios e intereses integrados en su base.

Las distorsiones económicas provocadas por la imposición de dividendos e intereses en países diferentes no sólo son ocasionadas por esa posible doble imposición internacional de los mismos, sino también por la distinta estructura y relación que en cada país tenga el impuesto personal con la retención en la fuente o el impuesto exigido en el momento de ser satisfechos los rendimientos. A tal efecto, los documentos de 1966 que estamos estudiando distinguían varias formas de integrarse y coordinarse el impuesto en la fuente con el impuesto personal. Fundamentalmente caben dos alternativas: que el impuesto en la fuente sea un pago a cuenta del impuesto personal, o que la retención sea pago único y definitivo. La segunda alternativa no parece coherente con un sistema de impuesto personal sobre la renta, pero, aunque las legislaciones no lo establezcan así, cabe la posibilidad de que, de hecho, la retención se convierta en impuesto único cuando no existe la obligación del pagador del rendimiento de proporcionar a la Hacienda Pública la información oportuna sobre la identidad de los perceptores del rendimiento. En tales casos, la presumible falta de declaración de los perceptores en el impuesto personal puede motivar en la práctica la exención o el no sometimiento de sus rentas de capital al impuesto personal. Nuestra reciente Ley de régimen fiscal de determinados activos financieros ha consagrado en nuestro país esa distinción, de una contextura jurídica algo más que discutible, constatada en los documentos comunitarios de 1966 y existente en los países en que los perceptores de la renta pueden optar entre dos regímenes distintos: o una elevada retención en la fuente permaneciendo en el anonimato el perceptor de las rentas así gravadas, o bien una retención de cuantía porcentual menor, la que puede considerarse normal, que va acompañada de la declaración a la Hacienda Pública de los datos que identifican al beneficiario de los rendimientos, el cual se ve así obligado a integrarlo con sus restantes rentas a efectos de su gravamen en el impuesto personal. Prescindiendo ahora de los matices jurídicos existentes entre las múltiples soluciones que pueden arbitrarse, básicamente pueden reducirse a las dos antes señaladas: o las retenciones se integran en el impuesto personal o las retenciones constituyen un impuesto independiente que, legal o fácticamente, se convierte en impuesto único y definitivo.

A la vista de ello, en 1966 se propusieron tres posibles soluciones para aplicar a las rentas obtenidas en un Estado miembro de la Comunidad por una persona residente en otro Estado miembro. La primera consistía en la recaudación de un impuesto o de una retención única y definitiva en el Estado de la fuente, por lo que los rendimientos de capital obtenidos en país distinto del de residencia no quedarían sometidos a imposición en el Estado del domicilio del perceptor. La segunda solución significaba el gravamen de las rentas en el impuesto personal del país de residencia únicamente, es decir, consistía en la supresión de la retención a cuenta en el país de la fuente, o bien en el reembolso de la retención efectuada cuando las rentas fueran percibidas por un residente en un país distinto del lugar donde se generaron. La tercera solución consistía en la integración de los impuestos exigidos en el país de la fuente con el impuesto personal del país de residencia: se mantendría la retención en la fuente, pero el importe del impuesto satisfecho en este momento sería, en todo caso, deducible de la cuota del impuesto personal exigido por el país de residencia y, además, se procedería al reembolso de las cantidades exigidas en la fuente que superasen el importe no compensado por exceder de la cuota exigible por esos rendimientos en el impuesto personal.

De las tres soluciones enunciadas en el documento de 1966 una, la primera, no tenía visos de prosperar y era descartable desde el inicio, porque suponía ir en contra de la tendencia, ya comentada, hacia el impuesto personal sobre la totalidad de las rentas del sujeto pasivo. La segunda es una aplicación radical del principio del país de residencia y, según los redactores del documento de 1966, debería ser la que guiara el norte de las actuaciones comunitarias en el ámbito de la imposición sobre la renta. La tercera solución, más pragmática que las anteriores, era un simple retoque del ya conocido artículo 23 del Modelo de convenio de la OCDE de 1963 para evitar la doble imposición internacional en los impuestos sobre la renta y el patrimonio. La propuesta no era otra que la del método de imputación del convenio-modelo de la OCDE, adicionando al mismo la eventual devolución o reembolso de las cantidades que no pudieran ser imputadas por exceder la cuota del país de la fuente de la cuota del país de residencia, propuesta que fue más adelante asumida por el propio Comité consultivo económico e industrial de la OCDE en el proceso de reforma del Modelo de convenio de 1963 (4).

Otra cuestión conexas, pero distinta a la anterior, es la de control administrativo de los rendimientos satisfechos en el país de la fuente, pues caben distintas formas de instrumentarlo.

En buena técnica jurídica las normas de procedimiento deben estar al servicio de las normas sustantivas, pues de lo contrario se producirán grandes incoherencias y contradicciones internas en el sistema normativo. Unas normas de procedimiento que permitan desfigurar en la práctica aplicativa el contenido de las normas sustantivas son técnicamente rechazables, pues acaban conformando en la realidad unas relaciones jurídicas distintas de las previstas en el ordenamiento, con la particularidad de que el principio de igualdad se hace fácilmente vulnerable, ya que todo dependerá de la diligencia que el singular intérprete aplicador de la norma tenga o deje de tener. La consecuencia que debe extraerse de esta idea es la de que, en todo caso, el control para la aplicación de la norma sustantiva debe ser lo más riguroso posible. No obstante, en los documentos de 1966 prevalece una preocupación práctica que hace pensar en la posibilidad de vendar los ojos a la Administración para que el sujeto pasivo aplique la ley según le convenga.

La CEE no sólo se preocupa, como es lógico, de evitar las distorsiones internas, sino también de atraer capitales a su interior y de impedir la fuga de los capitales comunitarios. Un sistema impositivo exigente y riguroso sobre rentas de capital puede promover la huida hacia otros países-refugio.

Por estos motivos se contemplan en los documentos en que estudiamos las dos posibilidades: control en la fuente, con la oportuna transmisión de datos a las Administraciones fiscales de los países interesados sobre la identidad del perceptor y la cuantía de los rendimientos percibidos, y, por otro lado, ausencia total de control sobre los perceptores de las rentas pagadas en el país de la fuente, con lo cual éstos tienen abierta la posibilidad, por la vía de hecho, de ocultar las rentas de capital procedentes de otros países en el impuesto personal exigido en el país de residencia.

(4) Vid. *Doble imposición internacional*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, págs. 11 y ss.

Si el control es riguroso y se decide evitar la doble imposición internacional, es indiferente que se exija o no el impuesto en el país de la fuente, ya que posteriormente este impuesto sería completamente imputado en el impuesto personal e incluso reembolsado en las cantidades excedentes. Si se prescinde del control, la retención en la fuente se hace necesaria, pero entonces sería conveniente que los tipos de retención en los diversos países miembros fuesen uniformes para cada clase de rendimientos.

Estas son las hipótesis. Sobre ellas se elaboran las propuestas concretas de actuación, distinguiendo entre soluciones a corto y largo plazo, como suele ser habitual en los documentos y trabajos comunitarios. A corto plazo la necesidad más urgente sería la de eliminar la doble imposición sin provocar alteraciones profundas en los sistemas impositivos nacionales. Para ello bastaría con aproximar o armonizar los diferentes sistemas de retención vigentes, estableciendo tipos uniformes en todos los países miembros, tipos que podrían variar según se proporcionase o no información sobre el perceptor de los rendimientos, proponiéndose, en concreto, un tipo de retención del 25 % o el 30 % para los dividendos y un tipo de retención del 10 % para los intereses.

No obstante, la solución definitiva y a largo plazo debería ser la aplicación plena del principio de residencia, es decir, el gravamen exclusivo en el país de domicilio del perceptor, mediante un impuesto personal sobre la renta global. Para ello debería existir un control eficaz en el país de la fuente, transmitiendo la información al país de residencia. La consecuencia de un sistema de este tipo puede ser la fuga de capitales al exterior de la Comunidad, por lo que una medida de esta clase debería estar complementada con una actuación de los países miembros de la Comunidad frente a terceros países que atraigan capitales mediante sistemas fiscales benévolos. En fin, una de las mayores complejidades de un sistema como éste, si se mantiene la retención en la fuente, consiste en la necesidad de practicar compensaciones financieras entre los países miembros cuando el país de la residencia se vea obligado a reembolsar impuestos satisfechos por los sujetos pasivos al país de la fuente.

4 — LOS IMPUESTOS SOBRE LAS RENTAS DE CAPITAL EN EL PROGRAMA DE ARMONIZACIÓN DE 1967 Y EN EL MEMORANDUM DE 1969

El año 1969 conoció la presentación por la Comisión al Consejo de dos importantes documentos sobre asuntos tributarios, conocidos como el programa de armonización de impuestos directos. De ellos, el más importante y detallado fue el segundo, constituido por una comunicación de la Comisión de fecha 26 de junio de 1967. En la citada comunicación se abordaban diversos problemas, como la reestructuración y concentración de empresas, el régimen de las empresas comunes, o la determinación de los beneficios sociales, pero probablemente el aspecto más importante estuviera constituido por las observaciones referentes a la libre circulación de capitales y a la integración de los mercados financieros, centradas fundamentalmente en los problemas de la doble imposición internacional de las rentas del capital mobiliario, y las distorsiones derivadas de la diferente estructura o de la diferente aplicación de las normas que gravan estos rendimientos en los distintos países.

Para evitar la doble imposición internacional la solución más coherente con las exigencias de un mercado común es, para la Comisión, el establecimiento y aplicación rigurosa del principio de país de residencia en el gravamen de las rentas, es decir, la

existencia de un solo impuesto personal exigido por el país del domicilio del perceptor. Ahora bien, dada la imposibilidad de alcanzar de forma inmediata una solución de este tipo, se plantea en el programa de armonización de 1967 la necesidad de una urgente revisión de los sistemas de integración de las retenciones en la fuente en el impuesto personal, dando por supuesta la existencia de ambos gravámenes.

Dos aspectos de la regulación de esta materia preocupaban especialmente a la Comisión redactora del programa. Por un lado, la necesidad de perfeccionar los mecanismos de los convenios de doble imposición pactados bilateralmente entre los Estados, logrando una plena integración de las retenciones en la fuente que, como hemos visto, en el Modelo de la OCDE de 1963 no se alcanzaba de forma absoluta, por no estar prevista la restitución o reembolso de las cantidades exigidas en exceso en el país de la fuente sobre el gravamen correspondiente a los rendimientos de capital en el país de la residencia. Por otra parte, la Comisión, consciente de que las distorsiones económicas se producen no solamente por las diferencias de los sistemas legales sino también por las deficiencias en la aplicación de los mismos, y las dificultades prácticas que a veces se plantean para dar un cumplimiento acabado a las normas jurídicas, abordó el problema de las formalidades y requisitos exigidos al perceptor de los rendimientos para poder deducir en el país de residencia los impuestos exigidos en el país de la fuente. Estos requisitos y condicionamientos no deben ser de una dificultad tal que impida la aplicación práctica del principio de imputación plena de las cuotas satisfechas en el país de la fuente.

Según el programa de 1967, no basta con armonizar las estructuras y modalidades de exigencia de los impuestos sobre las rentas del capital en los países comunitarios, sino que es necesaria además una normativa común acerca de la cuantía de los tipos de gravamen exigidos en el país de la fuente, así como de los sistemas de control de los perceptores. La cuantía de la retención no solamente es importante porque es un elemento a tener en cuenta para la determinación de la rentabilidad neta de los activos invertidos, sino porque, cualquiera que sea esa rentabilidad, psicológicamente el inversor tiende a colocar sus capitales en los lugares donde la retención es más baja. La propia cuantía porcentual de la retención, prescindiendo de la rentabilidad de los activos, puede ser un elemento distorsionante de la libertad de colocación de capitales. En cuanto al tema del control de los perceptores, se insiste sobre la idea que hemos señalado anteriormente de que el control riguroso puede provocar la huida de los capitales fuera del ámbito comunitario, máxime teniendo en cuenta la escasa efectividad de las medidas que a nivel comunitario se adoptan en contra de la evasión de capitales.

En este momento ya la Comisión se hace eco de la diferente naturaleza que tienen los intereses y los dividendos en orden al problema de la garantía de la libre circulación de capitales.

Como ya dejamos apuntado, el tipo de retención en la fuente es fundamental en el caso de los intereses de obligaciones, desde la perspectiva de las exigencias de un mercado único interestatal. Hemos dicho también que el impuesto exigido en la fuente es uno de los elementos determinantes del rendimiento neto, y el rendimiento neto es el elemento de mayor importancia a la hora de adoptar la decisión de invertir en este tipo de activos. Pero además la Comisión señala otro argumento que destaca la importancia y el mayor interés que ha de tomarse en la regulación uniforme de los impuestos sobre los rendimientos de intereses: en el caso de los intereses la retención en la fuente es el único impuesto exigido en el país donde la

renta se genera, a diferencia de los dividendos, que quedan además sometidos al impuesto sobre sociedades o personas jurídicas. En efecto, así como los dividendos no son deducibles en la base del impuesto de sociedades, sí lo son los intereses pagados, de tal forma que estas cantidades no están sometidas a ningún tipo de imposición antes de exigirse el impuesto que de forma directa o indirecta recae sobre los perceptores de estas rentas.

En relación con los intereses, la Comisión propuso una armonización general de los tipos de retención en la fuente, fijando ésta en un máximo del 10 %.

Como veremos más adelante, en documentos posteriores la Comisión cambió de parecer y se pronunció en favor de la desaparición de las retenciones sobre intereses.

Por lo que respecta a los dividendos, la comunicación de la Comisión de 1967 afirma la menor importancia relativa del impuesto en la adopción de decisiones y, por tanto, su menor capacidad distorsionadora. Además este tema debe ser enfocado desde una perspectiva más amplia, la de la armonización de los impuestos sobre sociedades y de los métodos para corregir la doble imposición económica de los dividendos. En aquel momento la Comisión propuso una retención armonizada del orden del 5 % sobre los dividendos satisfechos, retención que podría ser reducida o incluso suprimida si el pagador de los dividendos informa inmediatamente a la Administración del pago realizado o cuando el beneficiario es una sociedad dominante.

No menos importancia tiene el *memorándum* sobre las medidas de reestructuración de los impuestos directos para facilitar el desarrollo y la interpretación de los mercados de capitales en la CEE, remitido por la Comisión al Consejo el 5 de marzo de 1969, en cumplimiento del mandato o invitación realizada a la Comisión por el propio Consejo en marzo de 1968.

El Memorándum de 1969 se encuentra fuertemente influenciado por la idea básica de la necesidad de atraer capitales a la Comunidad y de impedir o, al menos, no incitar la huida hacia países-refugio. En términos generales, insiste en los contenidos y propuestas del programa de armonización de 1967, subrayando la necesidad de facilitar en la práctica, y no sólo a nivel legislativo, una real imputación de la retención en la fuente y, en su caso, que se practiquen los reembolsos necesarios. La novedad del Memorándum de 1969 reside en la propuesta de suprimir la retención en la fuente sobre los intereses, dado que ello no supone un sacrificio importante de ingresos para las arcas públicas y, por el contrario, puede significar un importante impulso para la formación de un auténtico mercado europeo de capitales.

Por lo que a los dividendos se refiere, nuevamente se insiste en la idea de que antes de armonizar las retenciones en la fuente es necesario estudiar otros aspectos más generales, dentro de los cuales debe tratarse el problema de la retención.

Si algo queda claro en los estudios que hemos examinado hasta el momento, es la necesidad de diferenciar las medidas armonizadoras de los gravámenes sobre los intereses de obligaciones y los que recaen sobre los beneficios sociales. Incluso desde el punto de vista puramente formal, desde 1970 estos dos problemas van a quedar netamente diferenciados. Por ello nos referiremos a ambos separadamente.

5 — LA ARMONIZACION DE LA RETENCION EN LA FUENTE SOBRE INTERESES DE OBLIGACIONES

Con apoyo en los trabajos y propuestas precedentes, la Comisión presentó el 25 de junio de 1970 al Consejo un «Anteproyecto de propuesta de directiva sobre el régimen fiscal de la retención en la fuente sobre intereses de obligaciones».

En este Anteproyecto la Comisión entiende que «dada su mayor simplicidad, debe abordarse separadamente de los demás problemas que inciden sobre la creación de un mercado único de capitales la armonización de las retenciones en la fuente sobre los intereses». En sustancia, la Comisión se mantiene en la línea de sus pronunciamientos anteriores: por encima de todo debe evitarse que el gravamen sobre los intereses provoque una fuga de capitales hacia países donde se encuentren mejor tratados. Una diferencia internacional en los tipos de retención puede provocar no solamente que los capitales se desplacen hacia los países con menores retenciones, sino también otras distorsiones pues los mismos demandantes de los capitales, es decir, las empresas, se verán tentadas a realizar las emisiones de sus obligaciones en países con retenciones reducidas, ya que el impuesto sobre los intereses puede considerarse también como un coste de la utilización de capitales ajenos.

En este momento y por las razones indicadas la Comisión se pronuncia, como ya antes hemos anunciado, por la supresión pura y simple de las retenciones en la fuente sobre los intereses de obligaciones. Este sería el método expeditivo, al que posteriormente se adhiere la comunicación BARRE de 16 de noviembre de 1972 y se confirma con la decisión de la Comisión de 20 de diciembre de este mismo año, con el que se haría desaparecer el grave problema comunitario, de principios de la década de los setenta, de existencia de variaciones de hasta un 30 % de unos países a otros en los tipos de retención aplicados sobre los intereses satisfechos. Sin embargo la idea de la Comisión no llegó a prosperar, ni se han producido avances de derecho positivo en la regulación comunitaria de la materia, dado que no se ha sabido encontrar una fórmula de compromiso entre los dos grandes principios en pugna dialéctica que afectan a este tema: por un lado, la justicia tributaria, que exige un tratamiento uniforme a todos los rendimientos del capital e incluso más, a todos los rendimientos cualquiera que sea su fuente, y por otro lado, el principio de eficacia económica, que hace preferible la exención de los intereses para evitar una salida masiva de capitales, que sería perjudicial para la propia CEE.

El tema ha quedado sin resolver, dado que el Consejo esquivó un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión apoyándose en razones de procedimiento: el Consejo no debe pronunciarse sobre anteproyectos de propuestas de directiva, sino sobre propuestas en firme efectuadas por la Comisión. La Comisión, por su parte, ha preferido abandonar el tema hasta que se consiga disponer de poderes e instituciones jurídicas suficientes para combatir y evitar la fuga de capitales hacia el exterior de la Comunidad.

6 — EL GRAVAMEN DE LOS BENEFICIOS SOCIALES NO DISTRIBUIDOS Y DE LOS DIVIDENDOS

En la armonización de la tributación de dividendos el problema excede de la simple elección del principio de sujeción territorial y de la integración, en su caso, de los impuestos exigidos por el país de la fuente y el país de residencia.

La cuestión se complica porque las distorsiones pueden producirse por la existencia de dobles imposiciones internas del beneficio que las sociedades distribuyen, doble imposición que no todos los países corrigen.

El programa de armonización de impuestos directos de 1967 se refirió ya al problema real existente en las legislaciones francesa y belga, en las que se concedía una desgravación del impuesto sobre los dividendos de sociedades, para atenuar la doble imposición, pero únicamente eran beneficiarios de esa reducción los residentes en el país, siendo necesario, además, que los dividendos proviniesen de sociedades que tuviesen su sede en los mismos. La existencia de sistemas como éste provoca, a juicio de la Comisión, discriminaciones en función de la residencia que no casan bien con las exigencias de un mercado común. Por ello se estimó ya necesario abordar el problema de la corrección de la doble imposición de los dividendos con el fin de establecer un sistema armonizado en todos los Estados comunitarios, apuntándose por la Comisión que esos sistemas podrían ser los de crédito de impuesto, vigentes en Francia y Bélgica, pero debidamente generalizados, o bien el sistema de doble tipo, vigente en Alemania, al que nos referiremos en breve.

El problema de la retención sobre dividendos y de la estructura del impuesto para evitar, con un sistema armonizado, la doble imposición económica de los mismos, se estimó que requería un estudio específico y detallado por las complejidades que presentaba. De ahí que la Comisión decidiera encomendar una investigación sobre el mismo al profesor A.J. VAN DEN TEMPEL, que presentó su informe en 1969 con el título «Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre la Renta en las Comunidades Europeas». A pesar de que las conclusiones de este informe no fueron asumidas por la CEE debemos dedicarles algunas páginas, dada su calidad y minuciosidad en el estudio de los problemas.

Según VAN DEN TEMPEL, la estructura o sistematización de los impuestos sobre sociedades y sobre beneficios distribuidos puede adoptar múltiples variantes, pero por motivaciones de orden práctico el estudio se centra fundamentalmente en el estudio de tres sistemas, que eran los vigentes en los países miembros de la Comunidad Europea en aquel momento: el sistema clásico, el sistema de doble tipo y el sistema de imputación. Los elementos comunes de los tres sistemas, a los que se dedica preferente atención en el estudio, son la coexistencia de un impuesto personal y progresivo sobre la renta de las personas físicas, que grava la totalidad de las rentas y, entre ellas, los beneficios distribuidos por sociedades, con un impuesto sobre sociedades, independiente del anterior, que grava el conjunto de las rentas percibidas por las sociedades, incluidos los beneficios que se distribuyen a los socios. Las diferencias residen en la existencia o no de previsiones para evitar la doble imposición de los beneficios distribuidos, y la naturaleza o técnica empleada para ello.

En el sistema clásico no se corrige la doble imposición: el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades coexisten y no se arbitran medidas de ningún tipo para evitar la doble imposición. Este sistema, que estaba vigente en Luxemburgo y Holanda, y lo había estado antes en Francia y Alemania, se apoya sobre el presupuesto de la consideración de la sociedad como una persona independiente de los socios. Es un traspaso al campo de la técnica impositiva del instrumento jurídico de la personalidad, que diferencia netamente a la sociedad de sus socios como ente titular de relaciones jurídicas. En el campo tributario, la independización de las sociedades como sujetos imposables, es decir, como sujetos titulares de capacidad económica, ha sido criticada por algunos autores con

argumentos muy serios, ya que la sociedad no hace sino ocultar a las personas físicas que realmente soportan el gravamen, pues la persona jurídica no tiene capacidad de sacrificio. Es en último término la persona física la que tiene que prescindir de la satisfacción privada de ciertas necesidades para transferir a los entes públicos los medios económicos con los que éstos atiendan sus gastos.

Es más, se ha llegado a decir que la creación del Impuesto de Sociedades no ha sido sino una coartada para disfrazar el sistema tributario con un elemento de personalización, no el verdadero: al personalizar el gravamen de las sociedades se aplazó y se evitó la verdadera personalización del sistema tributario, que no podía producirse más que a través del impuesto sobre la renta de las personas físicas (5).

No obstante, VAN DEN TEMPEL estima que el gravamen independiente de la renta de sociedades está justificado en el caso de sociedades abiertas, es decir, en la gran sociedad anónima en la que los intereses de la sociedad se independizan de los intereses de los socios, teniendo una vida propia e independiente de los accionistas. «Sus intereses —se dice en el informe— se sitúan en la esfera de la producción y no son los mismos de sus accionistas. La idea de que la sociedad anónima es una forma de colaboración contractual a través de la cual los accionistas explotan en común una empresa está superada. Es la sociedad anónima quien tiene el estatuto de empresario y quien entra en competencia con empresas semejantes más que con empresas que pertenezcan a personas físicas (6).»

Distinto es el caso de la sociedad cerrada, en la que existe una relación más estrecha entre los intereses del socio y de la sociedad, especialmente cuando se trata de socios mayoritarios que tienen el poder de decisión en la entidad jurídica. En estos casos el interés de los socios por economizar impuesto mediante la no distribución de beneficios coincide con el interés de la sociedad en el no reparto de los mismos, por ser éste el principal medio de financiación al no tener acceso al mercado de capitales, como lo tienen las grandes sociedades anónimas o abiertas. El estudio de VAN DEN TEMPEL se refiere fundamentalmente a la sociedad anónima abierta, que es la que mayor interés ofrece desde el punto de vista comunitario, y de la corrección de las distorsiones o duplicidades de imposición en las transacciones internacionales.

Por otro lado están los sistemas en los que se produce una parcial corrección de la doble imposición económica del dividendo. Como ya dijimos, son los sistemas de doble tipo y el de imputación.

El sistema de doble tipo significa que en el impuesto de sociedades se establece un régimen diferenciado para los beneficios distribuidos y los no distribuidos, aplicándose a los primeros un tipo de gravamen más reducido, dado que los mismos quedan sometidos también al impuesto personal sobre la renta del perceptor.

(5) Cfr. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: Estudio preliminar al libro de SOTO GUINDA, *La tributación de las sociedades en España*, Guadiana, 2ª ed., Madrid, 1973.

(6) Vid. VAN DEN TEMPEL, «El impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta en la CEE», *Hacienda Pública Española*, núm. 9, 1971, pág. 137.

El sistema de imputación no contiene discriminaciones sobre el beneficio en el impuesto de sociedades según sea distribuido o no. La corrección de la doble imposición se realiza mediante la deducción en la cuota del impuesto personal que grava al receptor de los dividendos de una parte del impuesto pagado por estas rentas en el impuesto de sociedades. Como ya hemos dicho, era el sistema vigente en Francia y en Bélgica, si bien estos dos países solamente lo aplicaron a sus residentes.

Entre el sistema de imputación y el sistema de doble tipo existe una diferencia importante en los efectos que pueden producir, y que es ampliamente destacada y explicada en el Informe VAN DEN TEMPEL: la corrección de la doble imposición en el sistema de doble tipo se produce con independencia de lo que posteriormente ocurra con los dividendos distribuidos, es decir, se corrige tanto si quedan sometidos o no al impuesto que grava la renta del socio, por lo que en este caso deberían arbitrarse medidas complementarias para evitar que la corrección de la doble imposición se produzca aún en el supuesto de que la doble imposición no exista. Por el contrario, el sistema de imputación parece que es más adecuado a la finalidad perseguida, ya que la corrección de la doble imposición solamente se produce en el caso de que los dividendos resulten gravados en el impuesto que recae sobre la renta del socio.

Además de explicarse detenidamente la técnica de cada uno de los sistemas que hemos mencionado, en el Informe que comentamos se estudian minuciosamente sus efectos económicos, tanto desde el punto de vista interno como en las relaciones internacionales. Así pues, se estudian la repercusión del impuesto en cada uno de los casos, la influencia que pueden ejercer sobre decisiones empresariales relativas a la distribución del beneficio e incluso sobre la forma jurídica a adoptar por la empresa y sobre la elección de los medios de financiación de la misma, así como los efectos que pudiéramos llamar macroeconómicos, es decir, efectos anticíclicos y efectos redistributivos y, en fin, los efectos sociopsicológicos que de cada uno de los sistemas pueden derivarse.

Desde el punto de vista de la repercusión del impuesto, es difícil llegar a conclusiones claras, dado que esta materia es de por sí confusa y no son perfectamente conocidos los efectos de difusión que los impuestos directos tienen. Ahora bien, centrado el problema en las diferencias que pueden existir entre los sistemas estudiados, parece, según el Informe, que la repercusión hacia adelante del impuesto sobre la renta se acentuará en el caso de la opción por el sistema de imputación, dado que, para obtener iguales resultados, en este caso el impuesto pagado por la sociedad es mayor que en los otros dos.

También se producen diferencias en los efectos que cada uno de los sistemas puede producir sobre la decisión de repartir los beneficios. Parece claro que si la doble imposición no se corrige la tendencia será el no repartir, destinando los beneficios a reservas con las que autofinanciar la empresa. Por el contrario, los sistemas que corrigen la doble imposición, tanto el de doble tipo como el de imputación, favorecen en mayor medida la distribución del beneficio, al ser inferior el gravamen del beneficio repartido. Para VAN DEN TEMPEL la distribución del beneficio puede resultar positiva, entre otros motivos, porque es más neutral respecto del mercado de capitales. Si el beneficio se reparte, se produce una ampliación del mercado de capitales, abriéndose las posibilidades de colocación de los mismos a renta fija, como alternativa a la aportación de capital: «la apreciación selectiva de la demanda sobre este mercado por los excedentes de capitales mejorará la asignación de los recursos nacionales. La tendencia a la autofinanciación que manifiestan los dirigentes de las sociedades sería

atenuada por el incentivo fiscal» (7). El aspecto negativo de la distribución viene determinado porque una parte de los dividendos se destinará a consumo, con lo cual se reduce la tasa de ahorro nacional, que no es deseable desde el punto de vista de la promoción del desarrollo económico. Por lo tanto, las ventajas de uno u otro sistema dependerán de que el efecto beneficioso de la mejor asignación de recursos por la ampliación del mercado de capitales compense los perjuicios derivados de la disminución del ahorro.

Los sistemas estudiados tampoco son neutrales en relación con la decisión sobre la forma jurídica a adoptar por la empresa: empresa individual o empresa social. No es neutral porque, en todo caso, coexisten los impuestos sobre la renta de sociedades y sobre la renta de las personas físicas, siendo diferentes los tipos de gravamen, pues el tipo aplicable en el impuesto sobre renta de las personas físicas suele llegar a ser muy superior dado el carácter progresivo del impuesto. No obstante, los sistemas de imputación y de doble tipo se acercan más a la neutralidad que el sistema clásico, dado que los incentivos para transformar la empresa individual en social son menores, al ser más alto el tipo del impuesto de sociedades que debe exigirse para mantener un nivel recaudatorio igual al que se obtendría con el sistema clásico. Por otro lado, al corregirse la doble imposición del dividendo son menores las ventajas que presenta la empresa individual respecto de la empresa social.

Otro problema importante que debe contemplarse al analizar los distintos sistemas de integración del impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades es el de los costes de financiación de las empresas. No se trata sólo de que el receptor de los dividendos o de los intereses esté gravado de una u otra forma, sino de que, desde el ángulo de la empresa, el coste fiscal de la financiación mediante aportación de capital es superior al de la financiación mediante la emisión de obligaciones porque los intereses no soportan el impuesto de sociedades. Desde este punto de vista, parecen más aconsejables, por provocar menores distorsiones, los sistemas que corrigen la doble imposición del dividendo, pero según VAN DEN TEMPEL el efecto que cabe esperar de la diversa estructura de la imposición sobre la renta tiene una importancia relativa escasa en el conjunto de factores que influyen en la decisión de invertir en acciones o en obligaciones.

Otra previsible divergencia de efectos que producen los sistemas estudiados en el informe se refieren a los móviles para efectuar gastos de explotación innecesarios. Cuando los impuestos sobre la renta son altos el empresario se ve impulsado a realizar gastos que redundan en su beneficio como idea personal, en lugar de fundamentarse en criterios estrictamente empresariales, pero que tienen la consideración de deducibles en el impuesto sobre la renta, porque ni la ley ni la Administración son quienes dictan los criterios de conveniencia o inconveniencia de los gastos de explotación llevados a cabo. Cuanto más alto es el tipo de gravamen mayor es el incentivo a realizar este tipo de gastos «suntuarios». Partiendo de esta óptica, el sistema clásico es preferible a los sistemas de doble tipo o de imputaciones, ya que, para una misma recaudación total, el tipo de gravamen en el primer supuesto es inferior al que debe existir en los sistemas que corrigen la doble imposición del dividendo.

Sin embargo, parecen más adecuados para llevar a cabo una política de coyuntura los sistemas de imputación y de doble tipo que el sistema clásico, pues el ser más altos los tipos

(7) VAN DEN TEMPEL, «El impuesto...», *op. cit.*, pág. 146.

de gravamen, son más agudos los efectos que puede producir cualquier medida extraordinaria sobre exención de determinadas partidas (se citan las amortizaciones extraordinarias o las deducciones por inversiones).

Los sistemas que corrigen la doble imposición admiten asimismo la adopción de medidas temporales modificando la diferencia entre los tipos de gravamen de los beneficios distribuidos y no distribuidos, o alterando el volumen del crédito de impuesto, con lo cual pueden llevarse a cabo ciertas políticas fiscales a corto plazo, si bien la eficacia de estas últimas medidas no parece considerable por la diferencia de tiempo que media entre su adopción y la realización de sus efectos.

No se extraen consecuencias claras acerca de la diversidad de efectos redistributivos que puedan producir los sistemas estudiados, aunque, a primera vista, pudiera parecer que son más favorables para los sujetos de bajo nivel de renta los sistemas en los que se corrige la doble imposición del dividendo. No faltan argumentos, y en el informe se mencionan, para reducir el alcance de una hipótesis de este tipo.

También puede ser más favorable, en una primera impresión, el sistema de corrección de doble imposición desde el punto de vista de la aceptación sociológica de la medida. Pudiera pensarse que la doble imposición debe provocar un rechazo por parte de las personas que la soportan y una sensación de tratamiento injusto, por ser su carga tributaria más elevada que la que soportan otros tipos de rentas de naturaleza similar. Sin embargo, esto solamente puede afirmarse en las sociedades cerradas. En el caso de la gran sociedad anónima es muy probable que los efectos sean justamente los contrarios. Puede resultar mucho más aceptable el sistema clásico que no corrige la doble imposición, pues los accionistas no son conscientes del impuesto que se ha soportado antes de que la renta llegue a su poder.

Por el contrario, el desconocimiento del sistema tributario puede provocar en los perceptores de otras rentas la sensación de estar injustamente discriminados en relación con los perceptores de dividendos a los que se les otorgan regímenes de favor para corregir la doble imposición que este tipo de rentas soportan.

Por las posibilidades de gestión y aplicación también parece preferible, según VAN DEN TEMPEL, el sistema clásico, dado que la complejidad de los sistemas de imputación y de doble tipo pueden provocar excesivos costes administrativos de gestión y también importantes costes fiscales indirectos para los contribuyentes. En el sistema de doble tipo hay que controlar el destino de los beneficios, a efectos de aplicar el tipo de gravamen correspondiente; además es necesario discriminar en función del destino del propio beneficio distribuido, ya que no debe aplicarse el tipo reducido en el caso de que los dividendos no se encuentren posteriormente sometidos al impuesto sobre la renta del socio; hay que controlar también si los beneficios distribuidos proceden de la renta obtenida durante el año o de rentas obtenidas en ejercicios anteriores, y, si en este último caso se aplica también el tipo reducido, es necesario practicar ajustes en los impuestos más elevados exigidos en ejercicios anteriores. En el sistema de imputación la deducción en la cuota del socio solamente debe practicarse en la medida en que los dividendos hayan sido previamente gravados en el impuesto de sociedades, por lo que se exige el control del origen de las rentas, o bien se hace necesaria la aplicación de un impuesto o ingreso complementario a cuenta del impuesto de

sociedades por razón de los dividendos repartidos sin que se haya exigido el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas.

En todo caso, puede afirmarse con seguridad que el sistema que admite la doble imposición reduce notablemente las dificultades aplicativas de los impuestos sobre las sociedades y sobre la renta de las personas físicas.

Una vez analizadas, con el detenimiento que hemos visto, las cuestiones que, desde el punto de vista del derecho interno, se plantean en función del sistema de integración de los impuestos sobre la renta que se adopte, el informe VAN DEN TEMPEL entra en el estudio de los aspectos internacionales que presenta cada uno de ellos.

Las conclusiones son breves y claras para el llamado sistema clásico, en el que quedan nítidamente diferenciadas las facultades impositivas del país de la fuente y del país de residencia, dado que es perfectamente compatible el impuesto exigido en el primero con el impuesto que se exige en el segundo. El país que, en este caso, llamamos de la fuente exige el impuesto sobre sociedades (no nos referimos ahora a la retención sobre el dividendo) y, cualquiera que sea el tipo de gravamen de este impuesto, no se produce comunicación alguna del mismo en relación con el impuesto que grava las rentas del socio en el país donde este último reside. No es necesario, por tanto, adoptar ninguna medida especial de compensación o de limitación de los poderes fiscales de los países intervinientes, siendo suficientes las medidas para evitar la doble imposición internacional contenidas en los convenios o tratados de doble imposición.

A diferencia de lo anterior, los sistemas de corrección de la doble imposición económica exigen instrumentar técnicas complejas en las relaciones en que interviene algún elemento de extranjería. En el estudio de VAN DEN TEMPEL se hace un minucioso examen de los distintos supuestos que pueden producirse, según que el beneficio haya sido obtenido en el extranjero, que la sociedad anónima esté establecida en el extranjero, o que el accionista sea extranjero.

Desde el punto de vista internacional el sistema de doble tipo de impuesto de sociedades plantea numerosas dificultades, dado que la corrección de la doble imposición se practica en el país que exige el impuesto de sociedades, y de aquí derivan toda una serie de problemas cuando el dividendo se exporta al extranjero, dado que en estos casos no se produce una doble imposición económica en el interior del país, pues el impuesto sobre la renta del socio no se exige en el Estado que aplica un tipo de gravamen inferior a los beneficios distribuidos. De aquí que la primera cuestión a resolver sea justamente la de si debe o no debe practicarse la reducción del tipo para los dividendos satisfechos a accionistas extranjeros, especialmente cuando, por razón de medidas unilaterales o por normas derivadas de convenios, el país que reduce el tipo de gravamen del impuesto de sociedades no exige gravamen alguno al socio. En principio, no parece compatible con el criterio de no discriminación la eliminación de las reducciones de tipo de gravamen en el caso de que los dividendos se satisfagan a accionistas extranjeros, porque en otro caso se produciría el efecto de que quedarían gravadas con mayor intensidad las sociedades cuyos accionistas fuesen extranjeros. Por ello hay que entender que es propio de este sistema el conceder la reducción incluso cuando los dividendos se exporten. A partir de esta idea inicial, se detallan en el Informe VAN DEN TEMPEL los diversos supuestos fácticos que pueden ser pensados: 1.—El caso del extranjero, persona física o sociedad anónima, que posee acciones de una sociedad establecida en el Estado que aplica el

sistema de doble tipo: generalmente el país de residencia del accionista exige el impuesto personal sobre la renta y, por ello, acaban no existiendo discriminaciones entre accionistas nacionales y extranjeros por el hecho de que a estos últimos se les paguen dividendos que han soportado un tipo de gravamen menor en el impuesto de sociedades; 2.—El caso de la persona física extranjera que sea socio dominante en una sociedad a la que se le aplique el doble tipo: al tener el socio mayoritario poder de decisión acerca de la distribución o no del beneficio, utilizará las posibilidades que le otorga la legislación para disminuir la carga tributaria, beneficiándose del tipo reducido, del que se derivarán consecuencias «más sensibles cuanto que el accionista procederá a la financiación de la empresa reoportando bajo la forma de capital las rentas obtenidas»; 3.—El caso de que el accionista sea una sociedad extranjera, pues en ese supuesto «grupos extranjeros —que pueden igualmente disimular intereses nacionales— tienen ocasión de obtener ventajas desde el punto de vista fiscal distribuyendo más de lo que exigen otras consideraciones de gestión, para hacer volver a continuación los fondos recibidos bajo la forma de capital, hacia la sociedad filial» (8). Las dificultades de aplicación del sistema son considerables cuando se gravan los beneficios de un establecimiento permanente de una sociedad extranjera, pues en este caso la exportación del beneficio no significa necesariamente su distribución, ya que sigue perteneciendo a la sociedad, y es difícil para el país donde se sitúa el establecimiento permanente tener un conocimiento exacto del destino que, en el país de la sede social, se den a los beneficios obtenidos. Hay que acudir, en casos como éste, a una aplicación a tanto alzado del sistema de doble tipo, cosa que sucede igualmente cuando los últimos beneficiarios de las rentas de la sociedad extranjera son residentes en el país donde la renta se ha producido.

Por lo que respecta al sistema de imputación, caben distintas posibilidades para regular la tributación de los beneficios en que interviene algún elemento internacional. Se distinguen en el Informe VAN DEN TEMPEL tres hipótesis: crédito de impuesto concedido por el país que grava la renta de la sociedad; crédito de impuesto concedido por el país que grava la renta del socio; y aplicación del sistema de imputación solamente en los casos en que no hay elementos internacionales.

El denominado régimen idéntico para los inversores nacionales y extranjeros supone que el país que exige el impuesto de sociedades concede un crédito de impuesto al socio receptor de los dividendos, sin distinguir que el socio sea residente en ese Estado o residente en el extranjero. Este sistema tiene bastantes similitudes con el de doble tipo de gravamen en el impuesto de sociedades, dado que es el Estado que grava la renta social quien realiza la corrección de la doble imposición del dividendo, planteándose igualmente el problema de que la corrección se practica antes de que se produzca la imposición en el país de destino, si bien en el caso de imputación es más fácil resolver el problema, dado que el crédito de impuesto puede condicionarse a la presentación de una declaración en el país de residencia, o bien puede aplicarse mediante el sistema de deducción en la cuota, siempre que exista la debida colaboración entre el Estado de la fuente y el Estado de la residencia. Se plantean complicaciones cuando los perceptores de los dividendos son sociedades matrices, pues en ese caso no se garantiza que el dividendo distribuido llegue a ser gravado en la renta del último socio. Las complejidades del sistema de doble tipo se repiten, por lo tanto, en el supuesto que estudiamos.

(8) VAN DEN TEMPEL, «El impuesto...», *op. cit.*, pág. 161.

Otro sistema de aplicación del mecanismo de la imputación es el de la concesión del crédito de impuesto o derecho de imputación del impuesto de sociedades por el país que grava la renta del socio, sin efectuar discriminaciones entre las rentas procedentes del extranjero. También aquí los problemas aplicativos son de no fácil solución práctica, dado que lo lógico es que el crédito de impuesto sólo se conceda en el caso de que los dividendos hayan estado efectivamente gravados en el impuesto de sociedades, presupuesto éste de difícil comprobación en el supuesto de que el impuesto de sociedades sea un impuesto extranjero.

La tercera hipótesis contemplada como fórmula de aplicación del sistema de imputación es la entonces vigente en Francia y Bélgica. Estos países aplicaban el sistema de deducción en la cuota del impuesto del socio, pero solamente cuando los beneficios se repartían por una sociedad establecida en el interior del país y el beneficiario fuera también un residente. No se producía, por tanto, la imputación en el caso de que el pagador o el receptor del dividendo fuesen extranjeros. Este sistema es inaceptable desde el punto de vista de los fines del mercado común, dado que se producen discriminaciones que conducen al aislamiento del mercado de capitales del país en que se aplica un sistema de este estilo. Por un lado, al no concederse derecho de imputación por los beneficios procedentes del extranjero, se fomenta la inversión de los capitales nacionales en sociedades residentes en el interior del país; por otro lado, la no concesión del crédito de impuesto a los dividendos exportados desincentiva la colocación de capitales en el interior del país por inversores extranjeros a título de aportación social. Por tanto, aunque el sistema es de fácil aplicación, no resulta aceptable.

Aunque, como hemos visto, el eje del estudio del profesor VAN DEN TEMPEL se centra en los sistemas clásicos, de doble tipo y de imputación, se dedica también un capítulo a la exposición del contenido y los efectos de otros sistemas de estructurar la imposición de los beneficios sociales, aunque se llega a la conclusión de su inaplicabilidad como fórmula de armonización en el Mercado Común.

Una de estas fórmulas sería la de la supresión total de la doble imposición económica de los dividendos, lo que se produciría si solamente se exigiera un impuesto sobre los mismos, impuesto que, por razones de justicia tributaria, debería ser el impuesto sobre la renta de las personas físicas, por ser el que se adapta a la capacidad contributiva personal. Para lograr este resultado se puede declarar la exención del beneficio distribuido en el impuesto de sociedades, o bien establecer la imputación total del impuesto de sociedades exigido sobre el beneficio distribuido en el impuesto sobre la renta del socio. Se trata, en definitiva, de aplicar en toda su extensión los sistemas de doble tipo (tipo cero para el beneficio distribuido), o el de imputación (imputación total), estudiados anteriormente. Las ventajas e inconvenientes de estos sistemas son, por lo tanto, las mismas que ya hemos visto, y en el Informe VAN DEN TEMPEL se prescinde de su estudio detallado porque se estima que «ante la importancia creciente de la gran empresa moderna con forma de sociedad anónima, resulta poco probable que se renuncie en el futuro a un verdadero impuesto sobre las sociedades que grave los beneficios repartidos» (9).

Distinto de los anteriores es el mecanismo de la transparencia fiscal, con el que se logra también una corrección total de la doble imposición económica, pero con la particularidad de

(9) VAN DEN TEMPEL, «El impuesto...», *op. cit.*, pág. 169.

que la exención del impuesto de sociedades alcanza también al beneficio incorporado a reservas, y se hace tributar al socio por el beneficio no distribuido, imputándolo en proporción a la participación en el capital. Según VAN DEN TEMPEL, es un sistema que puede ser interesante para las sociedades anónimas cerradas, especialmente si se configura como un sistema opcional, pues en ese caso los socios que ostentan el poder de dirección pueden elegir entre pagar mayor impuesto sobre la renta, soportando una carga total inferior, o soportar el impuesto de sociedades, disminuyendo la cuota del impuesto personal. No obstante, pueden producirse problemas por la divergencia de intereses existentes entre los propios socios.

Es más difícil aplicar el sistema a la sociedad anónima abierta. La aplicación del impuesto al socio por beneficios no recibidos puede generar problemas aunque éstos tienen fácil solución mediante la exigencia de un impuesto a cuenta que sería satisfecho por la sociedad, y determinaría la imputación, junto con el beneficio, de un crédito de impuesto a los socios. Más importantes son las objeciones de que el sistema de la transparencia supone el desconocimiento de la realidad económico-social de la organización societaria como entidad independiente de los socios, lo que conduce a gravar al socio por una renta de la que no puede afirmarse que llegue a ser disfrutada por el socio ni de forma directa, a título de dividendo, ni de forma indirecta, a título de plusvalías de las acciones, ya que el precio de la acción no viene determinado siempre por relación directa con las reservas sociales, produciéndose a veces alteraciones de precios en los títulos de participación social por la simple existencia de expectativas de mayores o menores beneficios futuros. La aplicación del sistema de transparencia en sociedades abiertas puede ser extremadamente complejo, pues supone trasladar a la base imponible del socio todos los problemas de determinación de la renta social, como son el cálculo de amortizaciones o la valoración de mercaderías, pudiendo complicarse aún mucho más las cuestiones aplicativas cuando se trata de sociedades de cartera, pues se provocan una serie de relaciones encadenadas entre sociedades y socios que dificultan extraordinariamente el conocimiento de la renta imputable al último titular. El sistema de la transparencia es prácticamente imposible de aplicar en las relaciones internacionales, es decir, cuando un residente extranjero es socio de una sociedad nacional, o cuando un residente posee participaciones en una sociedad extranjera.

Otra alternativa para reducir la doble imposición económica de los dividendos es la conocida como deducción de un dividendo primario. Con este sistema se trata de igualar la imposición de las rentas de capitales ajenos y de los capitales propios de la sociedad. Así como los intereses de las obligaciones son deducibles en la base imponible del impuesto de sociedades, se deduciría igualmente la retribución estimada correspondiente al capital propio. De este modo esa rentabilidad estimada solamente tributaría en la base imponible del impuesto personal del socio, produciéndose una imposición suplementaria a título de impuesto de sociedades sobre el beneficio excedente de esos límites mínimos, que es, propiamente hablando, la verdadera renta social. Este sistema, aunque económicamente no es desatinado, presenta importantes obstáculos para su aplicación.

Teniendo en cuenta que el dividendo primario ha de calcularse en un porcentaje aplicado al patrimonio neto social, el sistema exige la determinación anual de ese patrimonio y su valoración a precios actuales. Por otro lado, la deducción del dividendo primario solamente está justificada si los socios tributan por la cantidad deducida, es decir, si ese beneficio se distribuye. El beneficio distribuido debería constituir, por tanto, un límite a la deducción en la base imponible del impuesto de sociedades. El sistema provoca la

conversión de reservas, incluso ocultas, en capital, para conseguir una deducción mayor, y perjudica a las empresas o sociedades que tienen una alta rentabilidad, pero su patrimonio neto (capital o reservas) es reducido. Este sistema no favorece la difusión del accionariado, en cuanto induce a no repartir beneficios por encima del dividendo deducible, siendo más interesante para los grandes poseedores de acciones que obtienen su rentabilidad por la vía de incrementos de patrimonio. Desde el punto de vista de las transacciones internacionales, el sistema de deducción de un dividendo primario tiene todas las dificultades del sistema de doble tipo, aparte de algunas otras complementarias.

Por todo ello, concluye VAN DEN TEMPEL, ninguno de los sistemas de integración de los impuestos sobre la renta que acabamos de ver es apto para la instauración de una estructura armonizada en Europa.

Como hemos podido apreciar de todo lo dicho, la armonización de los impuestos sobre los beneficios sociales, especialmente sobre los beneficios distribuidos, presenta cuantiosos y complicados problemas, magistralmente analizados en el Informe VAN DEN TEMPEL, en el que se finaliza concluyendo que «cuando se consideran simultáneamente los aspectos nacionales e internacionales de los sistemas, parece posible concluir que el sistema A (el sistema clásico) se adapta mejor como sistema armonizado en las Comunidades Europeas» (10).

Las conclusiones del Informe VAN DEN TEMPEL no fueron, sin embargo, asumidas por la Comisión de la CEE, que prefirió orientarse en favor del sistema de imputación.

Todos estos trabajos preparatorios desembocaron, con fecha 1 de agosto de 1975, en una «propuesta de directiva sobre la armonización de los sistemas de impuestos sobre sociedades y de los regímenes de retención en la fuente sobre dividendos», en la que, como su propio título indica, se regulan tanto el problema de la doble imposición económica del dividendo, como la distribución de los poderes fiscales interestatales sobre la renta del socio. Nos referiremos a continuación a esta propuesta.

Para la Comisión que elaboró la propuesta de directiva, «el sistema de imputación, que prevé un crédito de impuesto para el perceptor, constituye la solución más idónea para garantizar la neutralidad en relación con las varias formas jurídicas de su organización, para reducir la posibilidad de evasión fiscal de los contribuyentes de rentas considerables y para desarrollar el mercado de acciones atrayendo nuevos ahorradores hacia esta forma de inversión, y que además presenta aspectos positivos sobre el plano de la justicia fiscal» (Exposición de Motivos). Por ello, en el artículo 1º se ordena a los Estados miembros la adopción de un sistema común de imputación en materia de impuesto sobre sociedades, así como de un régimen común de retención en la fuente sobre los dividendos, prohibiéndose expresamente mantener en vigor o introducir otras disposiciones para reducir, de forma generalizada, la imposición de los dividendos. A los efectos de la directiva, se entiende por dividendos los beneficios que una sociedad, que no esté en liquidación, distribuye como consecuencia de una decisión ordinaria de los órganos competentes y que reparte entre los socios en proporción a sus derechos, no considerándose como tales las distribuciones de acciones liberadas.

(10) VAN DEN TEMPEL, «Impuesto...», *op. cit.*, pág. 179.

El sistema gira en torno a un impuesto que grava la renta de la sociedad y a un crédito de impuesto que se concede al socio para evitar la doble imposición económica. El impuesto sobre sociedades se regula en el artículo 3º de la propuesta de directiva. Según este precepto, en todos los Estados miembros debe existir un impuesto sobre los beneficios sociales, tanto si son distribuidos como si no lo son, con un tipo de gravamen único, que oscilará entre el 45 % y el 55 %. En casos excepcionales se permite el establecimiento de tipos distintos o incluso la exención total del gravamen, así como la adopción de medidas coyunturales transitorias que alteren el montante del impuesto.

La consecuencia de la existencia del impuesto sobre sociedades es la creación de un crédito de impuesto en favor del perceptor de los beneficios distribuidos, siendo necesario que concurren en el mismo dos requisitos. En primer lugar, el perceptor ha de ser residente en un Estado miembro de la Comunidad, aunque se consiente también la concesión de crédito de impuesto a residentes en terceros países con los que los Estados miembros tengan convenios para evitar la doble imposición; ahora bien, en este caso, no puede darse al residente en terceros países un tratamiento más favorable que el que tengan las personas residentes en la Comunidad. El segundo requisito para disfrutar del crédito de impuesto por los dividendos percibidos es que quien los reciba esté sometido en el país de residencia al impuesto sobre la renta, en cuya base imponible deben integrarse los dividendos más el crédito de impuesto. Excepcionalmente se otorga el crédito de impuesto también a personas exentas del impuesto personal sobre la renta, siempre que se trate de instituciones de interés general y se otorgue el crédito de impuesto por el Estado de donde procede el dividendo; también se concede el crédito de impuesto cuando solamente se grava en el impuesto personal el dividendo sin incrementarlo con el propio crédito de impuesto, cuando por razones de oportunidad administrativa los dividendos se gravan sólo con una imposición definitiva mediante retención en la fuente o por otro procedimiento similar.

Según el artículo 5 de la propuesta de directiva, el crédito de impuesto da lugar a una imputación total en la cuota del impuesto personal, otorgándose incluso el derecho al reembolso o devolución de las cantidades que excedan de la cuota debida al país de residencia, siendo soportado el coste del crédito de impuesto por el Presupuesto del Estado a quien corresponde exigir y recaudar el impuesto sobre sociedades. La cuantía del crédito de impuesto se decide por el Estado donde los beneficios se originan, pero debe de hacerlo dentro de los límites establecidos en la propuesta de directiva. La cuantía se determinará mediante un porcentaje aplicado sobre los dividendos distribuidos incrementados con el propio impuesto de sociedades, porcentaje que debe ser único y que estará comprendido entre el 45 % y el 55 % de la cuota del impuesto de sociedades correspondiente a dicho dividendo. Es decir, para el cálculo del importe del crédito de impuesto, debe calcularse primero, a partir del dividendo, la cuantía del impuesto de sociedades: al dividendo se suma el impuesto correspondiente y al total se le aplica el tipo normal del impuesto de sociedades. Sobre esta cifra se aplica el tipo o alícuota del crédito de impuesto.

Ya conocemos, por haberlo tratado al analizar el Informe VAN DEN TEMPEL, los problemas que el sistema de imputación plantea en las relaciones internacionales por causa de que el crédito no debe concederse cuando el beneficio social no está sujeto en el país de origen, ni tampoco cuando el país de residencia del perceptor no aplique el impuesto personal, como puede suceder cuando los perceptores sean sociedades de cartera. Todos estos problemas reciben regulación en la propuesta de directiva, que establece soluciones como la de instaurar un impuesto compensador en el país de origen con el mismo importe que

el crédito de impuesto, cuando los dividendos no se han gravado en el impuesto de sociedades. Como solución alternativa para el caso de no sujeción a impuesto de sociedades, se prevé un gravamen del tipo *Advanced Corporation Tax* inglés, es decir, un impuesto sobre dividendos no gravados que es a cuenta, sin derecho de reembolso, del impuesto de sociedades que más tarde se exija por el país de origen.

No se olvida tampoco la regulación de las distribuciones de dividendos realizadas por sociedades de cartera con origen en beneficios distribuidos por las sociedades filiales, ni el caso de los dividendos repartidos por una sociedad residente en un Estado miembro, procedentes de beneficios generados en un establecimiento permanente situado en otro Estado miembro.

Resuelto el tema de la doble imposición económica del dividendo, se contempla también en la propuesta de directiva la fórmula de compensar la coexistencia de dos gravámenes sobre el dividendo: el impuesto personal exigido por el país de residencia del perceptor, y la retención en la fuente exigida por el país de donde los dividendos proceden. El artículo 14, salvando las disposiciones de tratados bilaterales, establece que los Estados miembros han de aplicar una retención en la fuente del 25 % sobre los dividendos distribuidos por las sociedades de su jurisdicción, cualquiera que sea la residencia de quien los percibe. No se aplica retención en la fuente sobre dividendos pagados por sociedades filiales a la sociedad matriz residente en un Estado miembro, y cabe la posibilidad de que los Estados no apliquen retención alguna sobre los dividendos satisfechos a sus residentes cuando se proporcione información sobre la identidad de los perceptores y los títulos sociales sean nominativos.

Para evitar la doble imposición, por la coexistencia de la retención en la fuente con el impuesto personal sobre la renta, el artículo 16 establece que la retención a cuenta será íntegramente imputada sobre la cuota del impuesto que grava la renta del perceptor, y, en su caso, el Estado que exige el impuesto personal devolverá el exceso de cuota de retención sobre la cuota correspondiente a los dividendos en el impuesto personal, salvo que el reembolso sea incompatible con el principio de la neutralidad fiscal. La compensación o deducción practicada por el Estado de residencia del impuesto exigido por el país de la fuente determina la necesidad de que se practiquen los correspondientes ajustes entre las Haciendas Públicas de los países interesados. Según el artículo 17 de la propuesta de directiva, el Estado que ha recaudado la retención la reembolsa al Estado miembro en cuyo impuesto personal haya sido imputado y, eventualmente, reembolsado el importe correspondiente.

Esta propuesta de directiva no llegó, no obstante, a obtener la aprobación del Consejo de Ministros. Su tramitación quedó paralizada en el propio Parlamento europeo, en fase de informe. La Comisión de Presupuestos del Parlamento aceptó la instauración del sistema de imputación para corregir la doble imposición económica y el de retención en la fuente con imputación para suprimir la doble imposición internacional. A pesar de ello, el Parlamento rechazó la propuesta en diciembre de 1977, devolviendo la propuesta de directiva a la Comisión económica, y monetaria del Parlamento para su reconsideración. En el informe emitido en mayo de 1979, según dice el profesor COSCIANI, «se subrayó que para asegurar la neutralidad fiscal no es suficiente armonizar el sistema del impuesto, el tipo y el correspondiente crédito del impuesto, sino que es necesario armonizar también las normas relativas a la determinación de la base imponible de la sociedad. En consecuencia, se invitó a la Comisión a elaborar una propuesta de directiva referente a la coordinación de las

disposiciones aplicables en los Estados miembros para el cálculo y control de la base imponible» (11).

No obstante, antes de resolver definitivamente el problema de la determinación de beneficio, la Comisión volvió sobre los sistemas de tributación del dividendo en 1980. El Informe sobre las perspectivas de la armonización fiscal en Europa, presentado al consejo en abril de 1980, hace gala de pragmatismo y renuncia a plantear en toda su dimensión el problema y las soluciones deseables a largo plazo. Dadas las diferencias considerables existentes entre las legislaciones de los países miembros no parece posible llegar a una aplicación inmediata del sistema de imputación parcial con tipos uniformes de la propuesta de directiva antes estudiada. Así como Bélgica, Francia e Inglaterra tienen ya establecido el sistema de imputación y no sería difícil acercarlo a la propuesta comunitaria, las reformas exigidas en otros países comunitarios puede suponer un radical cambio de la estructura de su sistema fiscal, lo cual obliga a aceptar posturas más modestas en cuanto a objetivos a conseguir a corto plazo.

Según la Comisión es importante que los países que siguen aplicando el sistema clásico, como Holanda, Luxemburgo, o Alemania, que continúa con su tradicional sistema de doble tipo en el impuesto de sociedades, vayan pensando en una importante adaptación de su sistema fiscal a los criterios comunitarios. A otros países se les aconseja simplemente, además del cambio de sistema, un ajuste de los tipos de gravamen: éste es el caso de Luxemburgo o Dinamarca e Italia que aplican tipos no superiores al 40 %.

Los países que ya aplican el sistema de crédito de impuesto tendrán que ir adaptando su cuantía al tipo uniforme: deberá aumentarlo Dinamarca que lo tiene fijado en el 25 %, y han de reducirlo otros países que lo tienen superior al 55 %, como Irlanda, Italia y Alemania.

La Comisión es consciente de que estas reformas pueden producir importantes problemas en los países que tienen que ajustar sus sistemas o sus tipos de gravamen, pues la reducción del crédito de impuesto puede provocar, por ejemplo, una disminución de la oferta de capitales en el mercado de acciones. Por ello, la Comisión estima que pueden adoptarse medidas compensatorias con las que transitoriamente se palíen o reduzcan los efectos perjudiciales del cambio. También se contempla, aunque sin darle demasiada importancia, el problema de las alteraciones de los ingresos presupuestarios que las modificaciones tributarias pueden producir en los países miembros. Este problema no es de gran alcance, dada la reducida importancia relativa que el impuesto de sociedades suele tener como instrumento recaudatorio. Con esta observación tratan de paliarse las importantes dificultades que surgen a la hora de evaluar las consecuencias presupuestarias de la reforma. Es prácticamente imposible llegar a una determinación medianamente exacta de los resultados que se producirán, puesto que en ellos intervienen variables o elementos que resultan desconocidos: la reforma producirá una alteración en la relación entre beneficios distribuidos y no distribuidos, que tiene influencia en la recaudación y es imposible de prever; por otro lado, las consecuencias recaudatorias dependen de la residencia de las accionistas, ya que si las acciones están en poder de extranjeros se otorga un crédito de impuesto a los mismos para compensar la retención en la fuente, crédito que corre a cargo del país de origen y que reduce sus ingresos fiscales porque el impuesto sobre la renta personal en el que el crédito se imputa

(11) C. COSCIANI, *La politica di armonizzazione fiscale della Comunita Economica Europea*, Roma, 1982, pág. 70.

se recauda por el país de residencia del accionista; también juega un papel importante el que el accionista tenga o no derecho al crédito de impuesto, en función de que esté o no sometido al impuesto personal o porque se trate de una sociedad de cartera que no redistribuye el beneficio obtenido. Por todo ello, debe renunciarse a una determinación exacta de los efectos presupuestarios de las medidas a adoptar.

Por último, el Informe de 1980 se refiere también al problema de la restricción que las medidas armonizadoras van a producir en las posibilidades de utilizar el impuesto de sociedades y sus tipos de gravamen como un instrumento de política coyuntural. No obstante, este problema ya estaba previsto en la directiva de 1975, en la que se establecía la facultad de los Estados miembros de apartarse de las medidas armonizadoras por razones de política coyuntural, económica, social o regional, mediando comunicación previa a la Comisión y esperando durante un plazo determinado a la contestación o informe de la misma.