

ARTÍCULO 22

“Las exenciones o reducciones de impuestos, tributos, tasas, timbres y derechos judiciales o de registro, establecidos en la legislación de un Estado Parte para la expedición de los documentos exigidos por esa misma legislación, se extenderán a la expedición de los documentos análogos exigidos por la legislación de cualquier otro Estado Parte a efectos del presente Convenio”.

FRANCISCO JAVIER HIERRO HIERRO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Extremadura

RESUMEN

Las reglas de homogeneidad entre los estados parte se extienden también a la exención o reducción de impuestos.

PALABRAS CLAVE: Igualdad, impuestos, prestaciones.

BILAN

Les règles d'égalité entre les États partie sont aussi extensibles à l'exception ou réduction d'impôts.

MOTS CLÉ: Égalité, impôts, prestations.

SUMARIO

I. BREVE NOTA INTRODUCTORIA: ACERCA DE SUS POSIBLES ANTECEDENTES (UN PRECURSOR REMOTO)

II. APLICACIÓN DE REGLAS DE IGUALDAD Y RECIPROCIDAD EN MATERIAS IMPOSITIVAS: UNA NOVEDAD

A. UNA TRANSCEDENCIA MAYOR A LA ESPERADA: SUPERANDO LAS BARRERAS DEL DERECHO SOCIAL

B. UNA POSITIVIDAD DECRECIENTE: COMPLEJIDADES PARA SU PUESTA EN MARCHA

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

I. BREVE NOTA INTRODUCTORIA: ACERCA DE SUS POSIBLES ANTECEDENTES (UN PRECURSOR REMOTO)

El 26 de enero del año 1978 fue suscrito en la ciudad de Quito por 16 Estados parte¹ el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social². Este documento, estructurado en cinco Títulos (bajo las rúbricas Disposiciones generales; Prestaciones; Firma, ratificación y aplicación; Disposiciones varias y Disposiciones finales), perfilaba en sus 25 artículos distintos aspectos acerca del reconocimiento, gestión y activación de derechos asistenciales, médico-sanitarios, prestacionales (en materia de vejez o invalidez) previstos en los Sistemas obligatorios de Seguridad Social, Previsión Social y Seguros Sociales vigentes en los Estados contratantes para la adecuada protección de los trabajadores migrantes³.

Aun cuando los matices puedan considerarse importantes, puede encontrarse un primer antecedente en la materia que ocupa el presente comentario en el artículo quinto del mencionado Convenio Iberoamericano de 1978.

Se establecía entonces que todos los actos, documentos, gestiones y escritos relativos a su aplicación, los Acuerdos Administrativos y demás instrumentos adicionales se encontrarían exentos del tributo de sellos, timbres o estampillas.

Se trataba de una disposición generalista, contenida en el título Primero del Convenio⁴, de la que parece desprenderse que su intencionalidad residía con carácter fundamental y excluyente en los actos que emanaran directamente de la puesta en marcha del convenio⁵. No tanto en los hechos derivados y concretos necesarios para cada supuesto singular que surgiera en su aplicación cotidiana, esto es, en el ejercicio por cada trabajador migrante de la activación de la prestación que se tratara.

Pese a ello, quizá no sea huera la afirmación de que en este precepto reside el origen o, al menos, el primer atisbo en el que sustentan el contenido del actual artículo 22 del

¹Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guinea Ecuatorial, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

²BOE 17 agosto 1982.

³Pese a lo que pudiera interpretarse tras la lectura de su artículo primero, el artículo segundo del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social hacía del mismo un texto abierto, ya que fijaba que su campo de aplicación objetivo podía ampliarse respecto de otros derechos contenidos en los Sistemas de Seguridad Social, Previsión Social y Seguros Sociales vigentes en los Estados Contratantes cuando así fuera acordado por todas o algunas de las partes signatarias.

⁴En el que se concretaron, además de lo ya señalado, su ámbito objetivo y subjetivo y se determinaron los conceptos necesarios para su aplicación (personas protegidas, Autoridades competentes...).

⁵También cabría albergar la hipótesis, con una interpretación generosa, de que esas líneas aludían al conjunto de actos derivados de su puesta en marcha. También para los casos concretos e individualizados que habrían de presentarse de manera sistemática tras su activación.

No obstante lo anterior, el lugar que ocupa este precepto en la estructura del Convenio Iberoamericano, los términos de su redacción, perfilada para lo general y no para lo particular..., abogan por sostener su carácter reservado al ejercicio de las acciones que se pudieran derivar para el reconocimiento directo del Convenio.

Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social hecho en Santiago, Chile⁶, a los 10 días del mes de noviembre del año 2007⁷.

La intencionalidad contenida en ambas disposiciones es coincidente. La primera con carácter general, desde la atalaya del Convenio, para su aplicación. La segunda, como se verá a continuación, en lo concreto, en lo específico, en la puesta en marcha y activación de cada una de las prestaciones.

Prima, por ende, el carácter de homogeneidad que ha de darse en todos los aspectos al objeto de lucrar las prestaciones correspondientes por los trabajadores migrantes; eliminando cualquier rémora, por pequeña que sea, en la consecución de la igualdad de los trabajadores, con independencia de su lugar de procedencia y del país de prestación de servicios, en el acceso a las prestaciones que les correspondieran por los trabajos desarrollados.

II. APLICACIÓN DE REGLAS DE IGUALDAD Y RECIPROCIDAD EN MATERIAS IMPOSITIVAS: UNA NOVEDAD

A. UNA TRANSCEDENCIA MAYOR A LA ESPERADA: SUPERANDO LAS BARRERAS DEL DERECHO SOCIAL

Clausurando el Título III (denominado Mecanismos de cooperación administrativa) del Convenio Multilateral Iberoamericano se encuentra su art. 22. Tras tres preceptos en los que de manera un tanto desordenada se abordan cuestiones como la coordinación en materia de exámenes médico-periciales, el intercambio de información entre las Autoridades competentes de los Estados Parte y aspectos sobre las solicitudes y documentación (lugar de presentación, correspondencia e idioma) se halla un somero artículo, el 22, en el que se regulan las exenciones o reducciones de impuestos o tributos.

Apenas un párrafo, cuatro líneas, es el destinado a tal fin⁸. Su tenor literal es el siguiente:

“Las exenciones o reducciones de impuestos, tributos, tasas, timbres y derechos judiciales o de registro, establecidos en la legislación de un Estado Parte para la expedición de los documentos exigidos por esa misma legislación, se extenderán a la expedición de los documentos análogos exigidos por la legislación de cualquier otro Estado Parte a efectos del presente Convenio”.

Sin embargo, su transcendencia es mayúscula.

⁶BOE 8 enero 2011.

In extenso sobre el Convenio Multilateral, cfr. <http://www.oiss.org/-Convenio-Multilateral-.html>, donde se pueden hallar actas de los Comité Técnicos Administrativos, de la Comisión de Gestión, de la Comisión informática, de la Comisión Jurídica; la documentación correspondiente a cada Estado Parte (Instrumentos de ratificación, Actas de firma, Poderes para la suscripción de los correspondientes acuerdos...).

⁷Como así se recoge en el literal del Convenio Multilateral.

⁸Lo que le diferencia sobremanera de sus predecesores, dotados todos ellos de una redacción mucho más generosa con tres o cuatro apartados, respectivamente.

De un lado, por cuanto este breve texto permite sostener que los distintos Estados Parte aceptan mediante la suscripción del Convenio cambiar su régimen tributario. No sólo afecta, por ende, a los sistemas de Seguridad Social o Previsión Social, a los mecanismos de coordinación entre los diferentes Estados firmantes para garantizar el acceso y mantenimiento de las prestaciones a las que se pudieran tener derecho por la prestación de servicios en los diversos territorios, sino que su ámbito de influencia es mucho mayor.

Traspasa de este modo lo circunscrito a la protección social y al régimen asistencial o prestacional para adentrarse en el campo tributario. Área de la que tradicionalmente los Estados se han mostrado especialmente cautelosos y recelosos para ceder competencias ante cualquier organismo internacional.

Posiblemente se trate de una concesión perfectamente medida, sin grandes consecuencias en las arcas de los países⁹.

Se entiende que ello es así, de una parte, por cuanto el número de trabajadores migrantes entre los distintos Estados, aunque significativa, no llegue a alcanzar cifras vertiginosas¹⁰.

De otra, en la medida en que sean pocos los países miembros en los que exista la imposición de tributos o impuestos para la expedición de cualesquiera documentos en el acceso a su sistema prestacional. No parece coherente que en lo ordinario se fijen tasas o gravámenes para lucrar cualesquiera prestación del Sistema de Seguridad Social o Previsión Social; esto es, que tras años de trabajo y cotización al Estado el trabajador haya de hacer frente a una tasa adicional para acceder a la prestación correspondiente¹¹.

En todo caso, resulta cuando menos llamativo que en una normativa cuya denominación y contenido fundamental se constriñe al campo de la protección social, se encaje una disposición que modifique de manera sustancial el régimen tributario de los distintos países.

De otra, y consecuencia de su puesta en marcha, por la relevancia que el mismo entraña, al igualar las condiciones de acceso al sistema prestacional de los diferentes países parte

⁹Lo contrario sería extraordinariamente sugerente (aunque su mera inclusión ya posea elementos que lleven a la sorpresa), topar con una concesión generosa en este campo.

¹⁰Tal y como se recoge en el Acta de la 7ª reunión del Comité Técnico Administrativo del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile el 9 de julio de 2015 (<http://www.oiss.org/Acta-7%C2%AA-reunion-del-Comite.html>), el número de expedientes iniciados y tramitados bajo el convenio responde a lo siguiente:

Paraguay: 18 expedientes en proceso. Número de beneficiarios: 44.

Ecuador: 1233 expedientes en trámite.

Bolivia: 465 expedientes en proceso.

Uruguay: desde 2011 se han iniciado un total de 5709 expedientes.

España: se han tramitado 7537 expedientes.

¹¹Pese a lo sostenido, la previsión contenida en este art. 22 del Convenio lleva a colegir que son varios o muchos los Estados parte en los que existen este tipo de tasas o impuestos para la expedición de documentos.

Algo que se desconoce en la normativa nacional, pero que tiene su relevancia en otros entornos internacionales.

en las mejores condiciones para los trabajadores migrantes. Las opciones posibles en esta regulación eran múltiples, sin embargo, la elegida ha sido extender los beneficios establecidos en materia impositiva que pudieran existir en cualquier Estado Parte a los demás firmantes del Convenio.

B. UNA POSITIVIDAD DECRECIENTE: COMPLEJIDADES PARA SU PUESTA EN MARCHA

Parece obvia, como se ha señalado, la importancia que recae sobre el reiteradamente mencionado art. 22 del Convenio Multilateral. Su valor es más que destacable. No obstante, se derivan algunos interrogantes para su activación completa o al menos sobre su potencialidad total.

En primer lugar se plantea la duda de quién debe advertir sobre las exenciones o reducciones existentes en los distintos Estado Parte. Se suscita la pregunta de si han de fijarse los correspondientes mecanismos de coordinación entre los países del área iberoamericana que han suscrito el Convenio para la puesta en marcha de oficio de estos privilegios o han de ser los propios trabajadores migrantes los que han de hacer valer, por cualesquiera medios válidos en derecho, la aplicación de los mismos.

Parece de todo punto que la opción más racional, sensata y aconsejable sería la primera, esto es, que los Estados Parte, con su aparato burocrático, fijaran los oportunos medios, recursos y personal cualificado para con sistemas actualizados de comunicación e información disponer de los datos correspondientes y precisos entre los diversos países sobre las exenciones o reducciones existentes en el campo tributario.

Sin embargo, y pese a ser lo deseable, no se entiende que esta posibilidad sea factible en el corto plazo. Si bien un sistema de protección social como el que rige en el territorio nacional lo habría posible de manera inmediata, fijando los protocolos necesarios de coordinación entre los Estados Parte, son muchas las deficiencias que pueden encontrarse en otros sistemas de Seguridad Social o Previsión Social en otros de los países parte. Los procedimientos no completamente desarrollados, sistemas incompletos, carencia de datos... hacen que esta posibilidad sea desechada para su aplicación inmediata¹².

¹²Baste un simple ejemplo para comprobar las dificultades de la puesta en marcha del Convenio Multilateral. Su firma tuvo lugar en el año 2007. Posteriormente, en el año 2009 se produjo el Acuerdo de Aplicación Provisional. En el momento de la firma por España de este Acuerdo Provisional, 13 de octubre de 2010, España era el único país que había procedido a su firma y aplicación provisional del convenio, con matices:

“España declara que no puede proceder a la firma definitiva del presente Acuerdo de Aplicación hasta que se hayan cumplido los requisitos establecidos en el ordenamiento interno para la prestación del consentimiento. No obstante, España declara que aplicará el Acuerdo provisionalmente desde el momento de la firma”.

Cfr. <http://www.oiss.org/Estado-de-Situacion.html>, donde puede comprobarse que todavía hay algunos países que no solo no han hecho efectiva su aplicación, suscribiendo el correspondiente Acuerdo de Aplicación, sino que ni siquiera han ratificado el Convenio Multilateral.

La segunda opción, que sea cada uno de los trabajadores migrantes, individualmente considerado, quien haya de ejercitar esta posibilidad, de hacer presente las exenciones o reducciones tributarias existentes en otros países, aboca sin matices alguno a sostener el rotundo fracaso del ejercicio de esta medida.
















Es evidente que un trabajador migrante en ningún caso podrá conocer los sistemas tributarios de los Estados Parte firmantes del Convenio Multilateral. Quizá el de que aquel país o países en los que hubiera prestado sus servicios por el ejercicio de algún recurso prestacional, pero ello siempre tendrá un efecto limitado en la prerrogativa contenida en el art. 22 del mencionado Convenio.

No es admisible volcar sobre el trabajador la responsabilidad de la búsqueda de información y documentación precisa para el despliegue pleno de las potestades reconocidas en esta materia.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Aun cuando su primera lectura hiciera albergar grandes expectativas acerca de las altas cotas de coordinación que se habían fijado los Estados Parte del Convenio Multilateral, superando las barreras de la protección social para adentrarse en el complejo y reservado ámbito tributario, pronto se dilucidaría que su efectividad es muy escasa, presentando unos efectos muy limitados.

(Artículos 29, 30, 31.2 CMISS y 33.3 AA)

PAISES QUE LO HAN FIRMADO	FECHA FIRMA CONVENIO	FECHA RATIFICACION	FECHA DEPOSITO INSTRUMENTO RATIFICACION EN LA SEGIS-OISS	FECHA SUSCRIPCION ACUERDO APLICACION	APLICACION EFECTIVA CONVENIO	POBLACION (1)
 Argentina	10/11/ 2007	09/06/2010	31/05/2016	31/05/2016	1/08/2016	42.980.026
 Bolivia	10/11/ 2007	08/11/2010	02/02/2011	18/04/2011	01/05/2011	10.027.254
 Brasil	10/11/ 2007	30/10/2009	11/12/2009	19/05/2011	19/05/2011	201.000.000
 Chile	10/11/ 2007	18/11/2009	30/11/2009	01/09/2011	01/09/2011	16.572.475
 Colombia	26/11/2008					
 Costa Rica	10/11/ 2007					
 Ecuador	07/04/ 2008	31/08/2009	04/11/2009	20/06/2011	20/06/2011	14.067.000
 El Salvador	10/11/ 2007	29/05/2008	04/09/2008	17/11/2012	17/11/2012	6.251.495
 España	10/11/ 2007	05/02/2010	12/02/2010	13/10/2010	01/05/2011	46.507.760
 Paraguay	10/11/ 2007	15/12/2010	09/02/2011	28/10/2011	28/10/2011	6.672.631
 Perú	10/11/ 2007	12/09/2013	30/01/2014			
 Portugal	10/11/ 2007	27/10/2010	22/12/2010	19/03/2013	21/07/2014	10.561.614
 República Dominicana	07/10/2011					
 Uruguay	10/11/ 2007	24/05/2011	26/07/2011	26/07/2011	01/10/2011	3.286.314
 Venezuela	10/11/ 2007	16/02/2009 ⁽¹⁾				

(1) Según la Oficina de Información Diplomática 2012.

Se desprende, por tanto, que la voluntad de los Estados Parte, los medios y recursos de los que disponen y la presión que pudiera ejercer los trabajadores migrantes llevaría a una aplicación muy dispar de esta medida.

Puede afirmarse, por tanto, que carece de virtualidad en la actualidad el ejercicio de las exenciones o reducciones de impuestos, tributos, tasas, timbres y derechos judiciales o de registro establecidos en un Estado Parte en otro Estado Parte a los efectos de lo contenido en el Convenio Multilateral.

La voluntariedad expedita en el texto topa con la realidad práctica de los aparatos burocráticos de las Administraciones y la individualización atribuida al trabajador migrante, con unos conocimientos limitados en la materia, no facilitan la consecución de los objetivos propuestos¹³.

No obstante, y pese a esta lectura crítica, ha de ponerse en valor el importante significado que alcanza la inclusión de este precepto en el Convenio Multilateral, ya que si bien despliega por el momento un efecto cercenado, sus potencialidades son generosas, abriendo un amplio abanico de cooperación tributaria.

¹³En el protocolo establecido sobre la tramitación de prestaciones (http://www.oiss.org/IMG/pdf/Informacion_sobre_tramitacion_de_prestaciones_Convenio.pdf) nada se concreta sobre este particular, debiéndose aportar por el trabajador en los documentos a acompañar aquellos documentos probatorios requeridos.