

**LAS CLÁUSULAS *TAX SPARING* Y *MATCHING CREDIT*.
INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN DE PAÍSES
EN VÍAS DE DESARROLLO A TRAVÉS
DE LOS CONVENIOS PARA EVITAR LA
DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL**

JOAN HORTALÀ I VALLVÉ*

SUMARIO: I. *La soberanía fiscal y los Convenios para evitar la doble imposición.*—II. *Las cláusulas Tax Sparing y Matching Credit.*—III. *Las cláusulas Tax Sparing y Matching Credit en los Convenios suscritos por España.*—IV. *Conclusiones.*

La finalidad de este artículo es poner de manifiesto la necesidad de diversificar los canales de ayuda a los países en vías de desarrollo. Es sin duda fundamental colaborar en la creación de un tejido industrial básico, y para ello no basta tan sólo con la concesión de créditos gubernamentales o subvenciones oficiales, también resulta conveniente fomentar que las empresas del mundo occidental se instalen en esos países para de esta forma crear puestos de trabajo de modo directo y favorecer la creación de una industria subsidiaria, y así permitir que se generen rentas en dichos territorios. En otras palabras, las ayudas, además de comerciales o financieras, también pueden ofrecerse desde la esfera tributaria, siendo uno de los instrumentos más adecuados el de los Convenios para evitar la doble imposición y el fraude y la evasión fiscales.

I. LA SOBERANÍA FISCAL Y LOS CONVENIOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN

El orbe del Derecho Financiero y Tributario es quizás una de las esferas donde se manifiesta en mayor medida la celosía de los Estados. Los países se

* Inspector de Finanzas del Estado. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.

muestran reacios a someter a transacción las fuentes que nutren sus arcas, en definitiva, no quieren renunciar a su soberanía fiscal.

Santini ¹ toma la definición de soberanía fiscal del *Jurisclesseur du droit fiscal international* (fascículo 301, núm.7) conceptuándola como el poder de establecer un sistema impositivo que posea autonomía técnica en relación con los sistemas susceptibles de entrar en concurrencia con él. De esta definición Santini destaca la autonomía técnica impositiva y la exclusividad de su aplicación.

En Derecho Internacional, un principio de general aceptación es aquél que impide a un Estado establecer de forma coactiva una exacción, tributo o gravamen fuera de sus fronteras, pues ello supone atentar contra la soberanía de otro Estado. Sin embargo, también es cierto que la práctica totalidad de los sistemas impositivos modernos gravan a sus residentes por la renta mundial cualquiera que sea su lugar de obtención y paralelamente, a los no residentes, se les suele gravar por la renta que hayan devengado dentro del territorio nacional. La generalización de estos sistemas comporta, como no es difícil observar, situaciones en las que se producen doble imposición. El individuo que residiendo en un país obtenga rentas cuya fuente se sitúe en otro se verá doblemente gravado por esa renta obtenida en el extranjero, pues el Estado donde reside le someterá a tributación por su renta mundial, y el segundo Estado, donde se sitúa la fuente de esa renta, también le gravará, aunque sólo por dicha renta, por ser en su territorio donde se halla la fuente de la misma.

Es evidente que estas situaciones de doble imposición resultan contrarias a la globalización económica, dificultando el comercio y en general el intercambio de bienes y servicios entre los distintos países. Dados estos inconvenientes viene siendo habitual establecer medidas que eviten la doble imposición internacional. Estas medidas, fundamentalmente pueden ser de dos tipos:

— Unilaterales: uno de los Estados a propia voluntad renuncia a gravar determinadas rentas, ya sean las obtenidas por sus residentes en el extranjero, o bien, las generadas en su territorio por los no residentes. Otra medida de carácter unilateral sería gravar a los residentes por su renta mundial, pero a la vez, permitir que deduzcan de sus impuestos, los gravámenes que hubieran de satisfacer en el extranjero por las rentas allí obtenidas.

— Bilaterales: a través de acuerdos entre dos Estados por los que se establecen las reglas precisas para distribuir la potestad tributaria entre ellos. Los métodos aplicables para eliminar la doble imposición internacional y normas para promover la cooperación entre los Estados en la aplicación de los Impuestos

¹ SANTINI, A.: *Le Régime Fiscale de Sociétés Etrangères en Droit Comparé*, A. Pedone, Paris, 1985, pág. 5.

(asistencia técnica administrativa). Estos acuerdos internacionales son los denominados Convenios para evitar la doble imposición internacional y el fraude y la evasión fiscal.

También existen Convenios de carácter multilateral, sin embargo la dificultad para alcanzar acuerdos en este tipo de foros supone que sus efectos sean mucho menos significativos.

Las medidas unilaterales no suelen abundar y cuando existen eliminan la doble imposición de forma parcial, por lo que los Convenios se han configurado como el método más adecuado para favorecer las relaciones económicas internacionales desde el punto de vista fiscal.

Analizados someramente los conceptos básicos de la fiscalidad internacional, vamos a exponer los métodos que tratan de favorecer o cuanto menos de no perjudicar a los países en vías de desarrollo.

II. LAS CLÁUSULAS «*TAX SPARING*» Y «*MATCHING CREDIT*»

Es habitual que los países que demandan un mayor desarrollo económico, traten de estimular la instalación de entidades extranjeras o en general de atraer capitales como una de sus políticas para favorecer los procesos de inversión, y para lograr estos fines suelen conceder incentivos fiscales que se plasman en la reducción o exención impositivas.

Cuando el no residente inversor que obtiene el beneficio fiscal, posteriormente es gravado por su Estado de residencia, por la renta mundial, el beneficio fiscal concedido por el Estado en vías de desarrollo pierde toda su efectividad si, para eliminar la doble imposición, el Estado de residencia sólo permite deducir el impuesto efectivamente pagado en el extranjero (método de imputación), pues la carga fiscal para el inversor es exactamente la misma. El efecto resultante es que el beneficio fiscal no repercute en el inversor, sino que se materializa en las arcas del fisco del Estado de residencia del inversor que ve como recauda un ingreso tributario que debía obtener el país donde se invierte, con lo que el objetivo del Estado que trata de estimular la inversión no es alcanzado y se produce un desplazamiento del ingreso tributario desde el Estado en vías de desarrollo al Estado de residencia.

Un ejemplo quizás ayude a entender el fenómeno que se comenta. Una empresa de la Unión Europea invierte en un país sudamericano, y como consecuencia de ello obtiene unas rentas de 10.000 unidades monetarias (u.m). Si resulta que el tipo de gravámen es del 30%, la cuota tributaria sería de 3.000 u.m. Si en el país de la Unión se gravan al 40% las rentas obtenidas y el método para evitar la doble imposición es el de imputación (que es el mayormente empleado) resulta que deberá satisfacer:

Renta obtenida	10.000 u.m.
Tipo gravamen	40%
<hr/>	
Cuota íntegra	4.000 u.m.
Deducción por doble imposición internacional (DDII)	3.000 u.m.
<hr/>	
Cuota líquida	1.000 u.m.

Por lo tanto el Estado de la fuente (sudamericano) recauda 3.000 u.m. y el Estado de residencia (europeo) 1.000 u.m.

Ahora bien, si resulta que para favorecer la inversión en el país, la administración fiscal del país sudamericano concede una reducción del 90%, resulta que la imposición en la fuente es de:

Cuota íntegra	3.000 u.m.
Deducción por Inversiones	2.700 u.m.
<hr/>	
Cuota líquida	300 u.m.

Al producirse esta variación, ello repercute en una modificación en la situación tributaria del país de Residencia (el europeo) siendo la declaración tributaria de la sociedad inversora:

Cuota íntegra	4.000 u.m.
DDII	300 u.m.
<hr/>	
Cuota líquida	3.700 u.m.

En definitiva, la carga tributaria para el inversor es la misma:

— Sin deducción por inversiones

Cuota Líquida en Estado Fuente	3.000 u.m.
Cuota Líquida en Estado Residencia	1.000 u.m.
<hr/>	
Total	4.000 u.m.

— Con deducción por inversiones

Cuota Líquida en Estado Fuente	300 u.m.
Cuota Líquida en Estado Residencia	3.700 u.m.
<hr/>	
Total	4.000 u.m.

variando tan sólo las recaudaciones de los Estados, al percibir el Estado de residencia el importe de la deducción por inversiones (2.700 u.m.) que concede el Estado de la Fuente.

Este fenómeno obliga a tomar una serie de medidas que en definitiva deben plasmarse en una situación que haga que quien se beneficie de la deducción impositiva no sea el Estado de residencia sino el inversor-contribuyente. El método a emplear consiste en que el Estado de residencia concede una deducción por doble imposición internacional, no por el impuesto efectivamente pagado en el extranjero, sino por el que el inversor hubiera pagado de no existir la exención o la reducción. Esta modalidad de deducción por doble imposición es lo que se conoce como cláusula *Tax Sparing* y puede establecerse en una ley interna o negociarse a través de los Convenios de doble imposición, siendo esta segunda modalidad la mayormente empleada.

Volviendo a nuestro ejemplo, resultaría que la declaración en el país de la fuente, sería la que ya conocemos y que asciende a 300 u.m. En cambio, la declaración en el Estado de Residencia sería:

Cuota íntegra	4.000 u.m.
DDII	3.000 u.m.
<hr/>	
Cuota líquida	1.000 u.m.
Por lo tanto, la carga fiscal para el contribuyente es de:	
Cuota Líquida en Estado Fuente	300 u.m.
Cuota Líquida en Estado Residencia	1.000 u.m.
<hr/>	
Total	1.300 u.m.

con lo que es en el inversor donde se materializan los beneficios derivados del establecimiento de la deducción impositiva a la inversión por parte del país en vías de desarrollo.

Una cláusula parecida es la *Matching Credit*. En este caso, en lugar de deducir el impuesto que se hubiera devengado sin reducción o exención, el Estado de Residencia autoriza a que se deduzca una cantidad a tanto alzado superior al impuesto efectivamente pagado. En este supuesto el beneficio fiscal puede trasladarse parcialmente a la administración fiscal del Estado de residencia, en la medida en que el resultado de aplicar el *Matching Credit* sea insuficiente para cubrir la totalidad de la deducción concedida. Por el contrario, cuando rebase a dicha exención o reducción, ello comportará un mayor beneficio para el inversor.

Estas cláusulas, también conocidas como la «imputación de impuestos no pagados» deben negociarse en la mayoría de los supuestos en los Convenios de

doble imposición, y en principio deberían tener un carácter unilateral de forma que tan sólo beneficie a los países en vías de desarrollo, consiguiéndose así un doble beneficio, por un lado la no pérdida de los beneficios fiscales concedidos a la inversión para entidades no residentes, y por otro lado, aunque con efectos mucho menores, generar una recaudación adicional en el supuesto en que residentes de ese Estado en vías de desarrollo inviertan en el extranjero y se beneficien en el país desarrollado donde materializan su inversión, de reducciones o exenciones impositivas.

Los Comentarios al Modelo de Convenio de Doble Imposición (MCDI) de la OCDE ² proponen tres posibilidades para la imputación de los impuestos no pagados en virtud de una exención o bonificación en el país de la fuente:

a) El Estado de la residencia concede la imputación del montante del impuesto que el Estado de la fuente podría haber percibido según su legislación general, o del importe reducido conforme a las disposiciones del Convenio, incluso si el Estado de la fuente ha renunciado a todo o parte del impuesto.

b) El Estado de la residencia consiente en imputar sobre su propio impuesto un crédito fijado a un tipo superior.

c) El Estado de la residencia exime las rentas que se han beneficiado de incentivos fiscales.

III. LAS CLÁUSULAS *TAX SPARING* Y *MATCHING CREDIT* EN LOS CONVENIOS SUSCRITOS POR ESPAÑA

En el momento en que España inicia la política de negociación de Convenios para evitar la doble imposición, su carácter dentro de la OCDE es de país en vías de desarrollo o cuanto menos, de claro receptor de inversión extranjera. Esta situación permitió obtener en la negociación de los Convenios cláusulas *tax sparing* o *matching credit* en favor de España. Naturalmente, esta situación ha ido cambiando y en la actualidad suele ser España la que concede este tipo de cláusulas. El resultado de esta tendencia, que se ha invertido, es que se hallan en vigor Convenios cuyo beneficiario de cláusulas de impuestos no pagados es España, otros en que el beneficiario es el otro país contratante, un tercer grupo en que ambos Estados son beneficiarios de las cláusulas, y finalmente los Convenios en que no se establece cláusula alguna a este respecto.

² Organización para la cooperación y desarrollo económicos: *Model Tax Convention on Income and on Capital*. París, 1995. Comentarios al artículo 23.

En el Convenio con el Reino Unido se concedió una cláusula *tax sparing* a España, con carácter general, sin embargo este Acuerdo es la excepción. La mayoría de los países entre los que se hallan Canadá, Dinamarca, Japón, Noruega y Suecia, conceden el beneficio de forma delimitada, pues sólo abarca a los impuestos no pagados sobre dividendos, intereses y cánones. Los Convenios con Bélgica, Alemania, Luxemburgo y Suiza, también contienen una cláusula en favor de España pero se limita a los impuestos que gravan los intereses, mientras que el Convenio con los Países Bajos la limita a los impuestos en materia de cánones.

Un caso particular es el del Convenio con Francia que establece un *matching credit* en relación a los dividendos distribuidos por sociedades dedicadas a la investigación y explotación de hidrocarburos.

Debe indicarse que los Convenios con Francia y Bélgica han sido renegociados, si bien, aún no han entrado en vigor, y cláusulas que comentamos, han desaparecido.

Los convenios suscritos con Brasil, Finlandia y Túnez recogen cláusulas de trato recíproco. En el caso finlandés el *tax sparing*, abarca a dividendos, intereses y cánones, mientras que en el tunecino se limita a determinadas normas particulares que tienen por finalidad el estímulo de la inversión. El Convenio con Brasil establece un sistema de *matching credit* para intereses y cánones de forma que los intereses cuyo límite de imposición es del 15% y los cánones del 10 o el 15%, según los casos, van a poder obtener una deducción en residencia por valor del 20 y 25% respectivamente.

Finalmente y entre el grupo que más nos interesa, España ha concedido cláusula *tax sparing* o *matching credit* a Argentina, China, Filipinas, India, Marruecos y Méjico. Veamos cada uno de ellos en detalle:

Argentina: Se concede la cláusula *tax sparing* con carácter general, sin limitación de plazo pero no se concreta en el Convenio, y deberá acordarse con posterioridad por parte de ambos Gobiernos. Hasta la fecha, dicho acuerdo no ha tenido lugar.

También contempla un supuesto de *matching credit* de 5 puntos adicionales para determinados cánones.

China: España concede la exención a los rendimientos obtenidos por sus residentes en China, salvo para las rentas procedentes de dividendos, intereses, cánones, participaciones de consejeros, actividades artísticas y deportivas y rentas no contempladas en el Convenio, a las que se aplicará el método de imputación.

Por otro lado, se concede un *matching credit* para dividendos, intereses y cánones cuyo límite de imposición es el 10% y se considera como impuesto exigible en China a efectos de su deducción en España, el 15% para dividendos y

cánones y el 10% para intereses. La validez temporal se limita a 10 años, aún cuando podrá prorrogarse por mutuo acuerdo de las autoridades competentes de los Estados contratantes (el Convenio surte efectos desde el 1 de enero de 1993).

Filipinas: Este Convenio recoge una cláusula *matching credit* concedida por España, que es sin duda, la más casuística de las acordadas hasta la fecha.

Para los dividendos satisfechos a una entidad española que participe en al menos el 10% del capital de una sociedad filipina, se considera que han satisfecho un impuesto del 15% (el límite establecido en el art.10 es del 10%). Los dividendos satisfechos en los restantes casos permiten una imputación del 20%, aun cuando el límite es del 15%. Para los intereses pagados en relación a la renta o crédito de un equipo industrial, comercial o científico, se considera que han satisfecho en Filipinas un 15%, aun cuando el máximo establecido es del 10%. Finalmente, en relación a los cánones, cuando se paguen por una sociedad registrada en el Consejo Filipino de Inversiones se permite una deducción en España del 15% (el límite del art.12 es del 10%), y para los restantes cánones satisfechos (salvo los relacionados con el cine, la radio o la televisión) se considera abonado el 20%, aunque el límite se halle fijado en el 15%.

India: Este Convenio, cuyos efectos no empezarán a dejarse sentir hasta el 1 de enero de 1996, contempla una cláusula *tax sparing* concedida por España. Las peculiaridades de este precepto se hallan en su limitación temporal (10 años) y en que se detallan las normas que se benefician de la imputación del impuesto no pagado.

Marruecos: Se concede la cláusula *matching credit* para los intereses provenientes de empréstitos emitidos por organismos especializados para cooperar en el desarrollo económico de Marruecos (las instituciones en cuestión se recogen en el Protocolo del convenio). El importe del *matching credit* es del 10% y se limita para un plazo de 10 años desde la entrada en vigor del Convenio (su aplicación se inició el 1 de enero de 1986).

Méjico: Se regula un *matching credit* en favor del país latinoamericano para los dividendos satisfechos a una entidad que participa en la distribuidora en al menos el 25% de su capital. El tipo establecido es del 5%. El Protocolo contiene una cláusula por la que se da a España en relación con el *matching credit* trato de nación más favorecida.

Debe hacerse una mención especial para los casos de China y Méjico en los que se establece lo que podría venir a llamarse *matching credit «virtual»*, pues se concede un imputación por impuestos no pagados por un importe igual al del límite en la imposición establecido en el Convenio. De forma práctica, supone su no aplicación en tanto que el país de la fuente no reduzca la exacción de la imposición por debajo del tope impositivo fijado en el propio Convenio.

En términos concretos, en el Convenio con Méjico, como ya se ha comentado, se establece un tipo del 5% en concepto de *matching credit*, importe que es igual al del límite de la imposición que puede establecerse por parte del país latinoamericano. Por tanto, si Méjico grava al 5%, no se está concediendo ningún beneficio, pues el residente español se deduce en concepto de doble imposición internacional un importe igual (en principio) al de la exacción sufrida; sin embargo, si Méjico opta por gravar a un tipo inferior o no gravar, ahí surgen los beneficios en la medida en que el perceptor de las rentas podrá deducirse, aún cuando se trate de un impuesto no pagado, un 5% del valor de la renta percibida.

IV. CONCLUSIONES

En definitiva, nos hallamos ante una gran diversidad de fórmulas concedidas a nivel internacional entre los distintos países, lo que permite adaptar a los países que en concreto están negociando el Convenio, los acuerdos de modo que satisfagan en la mejor medida posible sus necesidades.

Sin embargo, y a nivel general, debe señalarse que quizás el mejor criterio fuera el de conceder de forma preferente el *tax sparing* frente al *matching credit*, pues se ajusta en mejor medida a la realidad económica; la naturaleza de la segunda modalidad que comporta una concesión a tanto alzado adolece de cierta arbitrariedad.

Concretando aún más, parece deseable indicar a que normas tendientes a estimular la inversión debe concederse la imputación de impuestos no pagados, frente a los supuestos de concesión general.

Por último, también resulta conveniente establecer límites temporales de aplicación que puedan, de mutuo acuerdo entre los representantes de las administraciones fiscales implicadas, prorrogarse; de no hacerse así, se corre el riesgo de conceder estas cláusulas a países que por sus elevadas tasas de crecimiento (economías emergentes en general) lleguen a unos niveles de desarrollo que no justifiquen la obtención de dichos beneficios. En otras palabras, la política seguida en la negociación del Convenio con la India parece ser la más adecuada y la que debe tomarse como modelo a generalizar.

También resulta conveniente establecer cláusulas de nación más favorecida en favor del país que concede el *tax sparing* o el *matching credit*, que en el caso de España debe establecerse en relación a los países de la Unión Europea o de la OCDE. El contenido de estas disposiciones comporta la reducción o eliminación de los beneficios concedidos por España en el supuesto en que un nuevo Convenio suscrito entre el otro Estado contratante y un Estado de la Unión

Europea o de la OCDE no disponga de cláusula *tax sparing* o *matching credit*, o dichas cláusulas produzcan unos efectos limitados en relación a los acordados con España. Estas normas de nación más favorecida benefician a los dos Estados que la suscriben, al desarrollado, pues evita que sus vecinos estén en mejores condiciones que él en relación a ese tercer país no desarrollado, y a este último porque le ofrece una posición negociadora más fuerte frente al resto de países desarrollados, logrando así extender las cláusulas de imputación de impuestos no pagados en su red de Convenios.