

# REGIMEN TRIBUTARIO DE LA DEUDA PUBLICA

José Antonio ANTON PEREZ

## I. INTRODUCCION

**L**A extraordinaria expansión que la deuda pública ha experimentado en los últimos años, como consecuencia de la necesidad de financiar el déficit público, no podía por menos de influir, directa o indirectamente, sobre su régimen fiscal.

En efecto, al tener que competir los entes públicos emisores de deuda en el mercado de capitales se han visto obligados a someterse a sus duros condicionamientos o, dicho de otra forma, a ofertar unos productos financieros que pudieran resultar más atractivos a quienes estuvieran dispuestos a proporcionar los fondos requeridos.

Conseguir ese atractivo podría ser fácil si, haciendo uso de su poder de imperio, el Estado opta por dar un régimen declaradamente de favor a los rendimientos obtenidos de este tipo de inversión financiera. Dejando exentos de tributación los intereses percibidos por los titulares de la deuda, por ejemplo, éstos verían incrementada su rentabilidad de forma progresiva cuanto más alta fuera su renta total. Pero es evidente que medidas tan rotundas pueden suscitar protestas tanto por parte de entes públicos o privados emisores distintos del Estado, cuya incapacidad reguladora les impida amparar en una exención los intereses de sus empréstitos, como por parte de los propios contribuyentes no tenedores de deuda, que se considerarían injustamente discriminados.

No es, pues, extraño que el camino que se ha buscado para potenciar la colocación de la deuda haya seguido otros derroteros. De ellos quizá los más importantes han sido dos: el primero, la articulación de un mercado de deuda mediante la diversificación de plazos, tipos de interés y formas de retribución, que busca encontrar

para cada producto la demanda más apropiada, al tiempo que potencia las posibilidades de obtener rápidamente la liquidez apetecida en un momento dado por los tenedores de la deuda. El segundo, el aprovechamiento máximo de las oportunidades que el sistema fiscal ofrece para reducir la carga tributaria a través de mecanismos que no puedan ser tachados de excepcionales por los competidores en la captación de capitales ajenos (en este sentido, la implantación de los denominados Fondosoro es una clara muestra).

Por último, la competencia en la captación de fondos se extiende allende las fronteras y, en este aspecto, el régimen tributario de los no residentes ha dejado de ser un apéndice en los análisis para convertirse en un capítulo de singular importancia.

## II. TRATAMIENTO DE LOS RENDIMIENTOS DE LA DEUDA. EL NUEVO IMPUESTO SOBRE LA RENTA

### 1. La imposición de no residentes

Es justamente en el ámbito de los no residentes donde se han producido en los últimos tiempos las novedades más importantes.

La primera que debe ser anotada es la no consideración de renta obtenida en España de los intereses o incrementos de patrimonio derivados de la deuda pública, obtenidos por personas físicas no residentes que no operen a través de establecimiento permanente en España (artículo 17.2 de la Ley 18/1991, de 6 de junio), sea cual sea su país de residencia, con la excepción de aquellos a los que se haya calificado de «paraísos fiscales» por el Real Decreto 1.080/1991, de 5 de julio.

Conviene observar que la norma se concreta a deuda pública, que afecta a residentes en cualquier país —excepto paraísos fiscales y, naturalmente, España—, y que entiende esta renta como no obtenida en España. Por su parte, el artículo 17.1 alude a los intereses e incrementos de patrimonio derivados de bienes muebles, considerándolos exentos cuando correspondan a personas físicas no residentes en España, pero si en otro Estado miembro de la CEE, y que no operen en España a través de establecimiento permanente y con la salvedad de que, en cuanto a los incrementos de patrimonio, la transmisión de los bienes muebles (acciones, participaciones o derechos en una sociedad) no encubra una transmisión de inmuebles.

Aunque, aparentemente, se trata de regímenes similares, lo cierto es que pueden señalarse diferencias importantes. La primera es la del ámbito personal de exclusión, pues en relación con la deuda pública, se extiende más allá del ámbito de la CEE, lo que sólo puede explicarse en función del deseo de conseguir un trato de mayor privilegio para la deuda.

Pero, en segundo lugar, el apartado 1 del artículo 17 regula un supuesto de «exención», en tanto que los rendimientos de la deuda «no se considerarán obtenidos o producidos en España», lo que equivale a decir que son un hecho no sujeto al impuesto. La consecuencia inmediata de esta distinción —que, en pura teoría, puede afirmarse que carece de fundamento— es que, al tratarse de rentas no obtenidas, no cabe plantear la aplicación del *tax sparing* (deducción de impuestos devengados, pero no satisfechos), lo que, obviamente, perjudica al inversor no residente.

Lo cierto es que no acaba de entenderse que, por un lado, parezca que se pretende dar un trato especialmente privilegiado a los inversores no residentes (ampliación del ámbito subjetivo de la exclusión del impuesto) y, por otro, se les penalice en relación con los que obtienen el mismo tipo de rendimiento de activos financieros privados (artículo 17.1). Algún autor (1) ha considerado que,

dado que el epígrafe general del artículo 17 es «Supuestos especiales de exención: rentas no obtenidas en España», el inversor extranjero, en cuyo convenio esté prevista la cláusula de *tax sparing* podrá defender que, pese a la dicción del artículo 17.2, nos encontramos ante un supuesto de exención. Y lo mismo podrán hacer los residentes en países comunitarios, porque el artículo 17.1, al referirse a «intereses», no excluye a los procedentes de deuda pública.

En todo caso, la posición adoptada por la Ley es confusa. Una vez más, el legislador tributario provoca, innecesariamente, posibles conflictos.

## 2. El régimen de los residentes

### A) Tipos de rendimientos

Siguiendo la línea iniciada por la Ley de Activos Financieros de 1985, la nueva Ley 18/1991 distingue entre rendimientos implícitos, explícitos y mixtos.

Los primeros se siguen definiendo como los generados mediante diferencia entre el importe satisfecho en la emisión, primera colocación o endoso y el comprometido a reembolsar al vencimiento en aquellas operaciones cuyo rendimiento se fije, total o parcialmente, de forma implícita, a través de cualesquiera valores mobiliarios utilizados para la captación de recursos ajenos. Se incluyen como rendimientos implícitos las primas de emisión, amortización o reembolso.

Las razones que generaron la conversión en rendimientos de lo que, hasta la Ley de Activos Financieros, habían sido considerados incrementos de patrimonio son bien conocidas: de una parte, conseguir un mayor control de estos rendimientos mediante su sometimiento a retención. De otra, impedir la utilización de las posibles minusvalías para reducir las bases imponibles. En este tipo de rendimientos, la Ley 19/1991 no introduce variaciones. Continúan, pues, no estando sometidas a retención, pero sí a obligaciones de información, las letras del Tesoro, y en

cuanto a los pagarés del Tesoro, los que sean emitidos a partir de 1 de enero de 1992 estarán sometidos a las obligaciones de colaboración con la hacienda pública (disposición adicional 13.º, 5, Ley 19/1991), lo que supone la desaparición de su opacidad fiscal.

En cuanto a los rendimientos explícitos, en todo caso quedan sometidos a retención (25 por 100) y, en caso de enajenación, podrán dar origen a incrementos o disminuciones de patrimonio.

La nueva ley alude expresamente a los rendimientos mixtos.

Ramírez (2) ha definido los activos financieros con rendimiento mixto como aquellos retribuidos parcialmente de forma explícita y, adicionalmente, con rendimiento implícito, esto es, a través de primas de emisión, reembolso, amortización o incluso conversión. Aunque esta técnica de retribución no se emplea en materia de deuda pública en la práctica, nada impide que, en futuras emisiones, pueda ser utilizada. A nuestro juicio, conviene aclarar, en relación con su régimen jurídico, algunas cuestiones que pueden resultar dudosas. En efecto, suele decirse que los activos con rendimiento mixto no están sujetos a un régimen especial, sino que quedan sujetos a las normas relativas a los activos con rendimiento explícito o implícito, según que prevalezca uno u otro carácter.

Pues bien, cualquier rendimiento explícito, aunque sea menor que el implícito, estará sometido a retención. En este sentido, consideramos imprecisa la declaración del artículo 37.1.2.c, al decir que los rendimientos derivados de valores representativos de la cesión a terceros de capitales propios seguirán el régimen de los rendimientos explícitos cuando el efectivo anual que produzcan *de esta naturaleza sea igual o superior* al que resultaría de aplicar el tipo de interés que, a este efecto, se fije en la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente al ejercicio en que se produzca la emisión o, en su defecto, el tipo de interés legal del dinero vigente en dicha fecha, aun-

que en las condiciones de emisión, amortización o reembolso se hubiera fijado, total o parcialmente, de forma implícita, otro rendimiento adicional. Y decimos que es imprecisa porque no distingue la posibilidad aludida (rendimientos explícitos *inferiores* a la cuantía que señala). En ese caso, la retribución adicional en forma implícita tiene la consideración de rendimiento implícito (sometido, pues, a retención y tratado como «rendimiento») y no como «incremento de patrimonio».

Por el contrario, en los supuestos en que el rendimiento explícito sea *igual o superior* al implícito, éste último no existiría como tal, sino que se trataría como incremento de patrimonio.

Por último, la nueva ley añade una norma para la determinación del interés efectivo cuando se trate de activos financieros con rendimiento variable o flotante. En estos casos, se tomará como interés efectivo de la operación su tasa de rendimiento interno, considerando únicamente los rendimientos de naturaleza explícita y calculada, en su caso, con referencia a la valoración inicial del parámetro respecto del cual se fije periódicamente el importe definitivo de los rendimientos devengados. Como señala Guijarro (3), para determinar la tasa de rendimiento interno hay que partir del valor actual neto de la inversión, que será la diferencia entre el valor actual de todos los cobros y el valor actual de todos los pagos. Unos y otros valores se fijarán en función de una tasa de actualización. La tasa de actualización cuya aplicación suponga que el valor neto de la inversión es igual a cero será la tasa de rendimiento interno. Hasta ahora, tampoco las emisiones de deuda han seguido este criterio, pero nada impide su futura utilización.

### B) Incrementos de patrimonio

La gran novedad de la Ley 19/1991 es, sin duda, el nuevo régimen de los incrementos de patrimonio.

En sus líneas generales, la diferencia sustantiva con el régimen pre-

cedente estriba en que desaparece la aplicación de coeficientes correctores del valor de adquisición y, en su lugar, se aplican coeficientes reductores del incremento de patrimonio, en función del tiempo de permanencia, al bien o derecho enajenado en el patrimonio del enajenante, realizándose la total amortización en un número de años que varía de acuerdo con la naturaleza del bien generador del incremento patrimonial. En el caso de la deuda, el coeficiente reductor es del 7,14 por 100 por cada año de permanencia que exceda de dos.

Esta reducción del 7,14 por 100 es la aplicable tanto si la enajenación de los títulos se produce directamente como si se produce a través de Fondosoro. En este último caso, la ventaja fundamental estriba en que se pueden alargar los plazos de manera que, manteniendo la inversión durante quince años, se anula totalmente el efecto impositivo.

Además, tratándose de pequeños inversores, debe recordarse que el artículo 44.1 establece que no estarán sujetos los incrementos netos de patrimonio que se pongan de manifiesto como consecuencia de transmisiones onerosas cuando el importe global de éstas durante el año natural no supere las 500.000 pesetas.

### C) Planes de ahorro popular

El artículo 37.2 de la Ley 19/1991 abre la posibilidad de constituir los llamados planes de ahorro popular, que podrán materializarse en contratos de seguro y en valores o títulos públicos en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Las líneas esenciales de estos planes son las siguientes:

- 1) Cada sujeto pasivo sólo podrá ser titular de un plan.
- 2) La inversión total no podrá ser superior a 10.000.000 de pesetas.
- 3) La inversión anual no podrá exceder de 1.000.000 de pesetas.
- 4) Las cantidades habrán de permanecer invertidas por un periodo

mínimo de cinco años, a contar desde su imposición.

El rendimiento derivado del plan está exento y no sujeto a retención, pero si se dispone de las cantidades invertidas antes del plazo de cinco años se pierde la exención, tributando como renta irregular y practicándose la oportuna retención sobre la cantidad dispuesta, entendiéndose, a estos efectos, que las cantidades retiradas han sido las últimas invertidas. Debe hacerse notar que esta última regla supone que para alcanzar el máximo de exención (por rendimientos derivados de una inversión de 10.000.000 de pesetas) la congelación de fondos es de 15 años, suponiendo una dotación anual de 1.000.000 de pesetas, puesto que si en el año 10 se dispone de 1.000.000, éste se considera que es el invertido en ese mismo año, que debería permanecer durante cinco sin disposición alguna.

### III. LA DEUDA PUBLICA ESPECIAL

La existencia de pagarés del Tesoro, y otros activos de naturaleza análoga, emitidos por las diputaciones forales del País Vasco y de la Comunidad Navarra, activos que no soportaban retenciones y que tampoco generaban información sobre la personalidad de sus titulares, ha constituido un refugio seguro para el llamado «dinero negro»; es decir, para aquellas rentas o patrimonios que, en su día, habían incumplido sus obligaciones tributarias. La Ley 19/1991 se propone acabar con esta impunidad a partir del 1 de enero de 1992, pues desde esa fecha las nuevas emisiones estarán sometidas a las obligaciones ordinarias de colaboración con la hacienda pública; pero, al tiempo, ha articulado dos sistemas para que el amparo que habían venido brindando los pagarés no quede anulado simplemente porque dejen de emitirse. En efecto, una vez amortizado el pagaré y cobrado su importe por el titular, éste queda «en descubierto» ante la hacienda pública, porque le resultará práctica-

mente imposible justificar el incremento de patrimonio que se produce, lo que significaría que la Inspección podría actuar contra los cinco ejercicios anteriores a aquél en que se produce la amortización.

Era, pues, conveniente impedir este efecto. Y a esa finalidad se dirige la emisión de *deuda pública especial*, que mantiene el régimen de opacidad fiscal durante un periodo de seis años para permitir que la prescripción juegue plenamente en favor de los titulares de antiguos pagarés.

Por eso, tal *deuda pública especial* sólo puede suscribirse mediante canje con pagarés del Tesoro o activos análogos del País Vasco y Navarra, y tiene unas características especiales, que son las siguientes:

- 1) Es nominativa y sólo puede transmitirse *mortis causa*.
- 2) Su vencimiento, como se ha indicado, será a los seis años de su emisión.
- 3) Se emite al descuento, fijando su precio efectivo de suscripción de forma que el rendimiento resultante sea del 2 por 100 anual.

En cuanto a su régimen fiscal, goza de no sujeción al impuesto sobre la renta y al de patrimonio, y en el impuesto sobre sucesiones, el fallecimiento de los titulares de la *deuda especial* dará lugar al devengo del impuesto, pero la liquidación de la parte correspondiente se difiere al momento de su amortización.

Los titulares pueden optar libremente cada año por su amortización anticipada, pero en tal caso los activos se ven privados del régimen especial señalado.

La cuestión que más dudas ha suscitado es la eficacia de la suscripción de *deuda especial* frente a las actuaciones administrativas realizadas en vía de gestión o inspección tributaria. Establece, al efecto, la disposición adicional 13.ª:

El precio efectivo de adquisición de los activos de la Deuda Especial podrá imputarse por los suscriptores a la reducción de las rentas o patrimonios netos no declara-

dos, correspondientes a periodos impositivos anteriores a 1990, que pudiera poner de manifiesto la Administración tributaria con ocasión de actuaciones de comprobación o investigación, siempre que dichas rentas no estuvieran materializadas en otros bienes o derechos.

Para la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior será necesaria la obtención de la certificación de titularidad a la que hace referencia al párrafo 3.º de la letra a) del presente apartado. En estos casos, el titular no podrá acogerse a la amortización anticipada en la letra siguiente.

Pues bien, hasta el momento, son ya ocho los informes evacuados por la Dirección General de Tributos en los que trata de aclarar el sentido de esta norma, recogiendo en ellos las distintas soluciones a los diversos supuestos planteados que se consideran ajustadas a la Ley. En estos informes, se alude tanto al ámbito temporal de aplicación como a los sujetos que deben suscribir la deuda especial en caso de sociedades transparentes o de fallecimiento de quien hubiera ocultado rentas, amén de numerosos supuestos de ocultación de rentas o de incrementos no justificables de patrimonio.

No es posible entrar ahora en el análisis detallado de los supuestos planteados, y sería vana presunción tratar de imaginar todos los que, en el próximo futuro, puedan ser aducidos; y además, como ya ha ocurrido en otras ocasiones semejantes, no es fácil intuir cuál será la postura que adopten los tribunales de justicia ante los casos que, con toda probabilidad, habrán de dilucidarse ante ellos. El sentido general de esta norma —único al que podemos aludir— es, a nuestro juicio, el de mantener la opacidad fiscal plena de los pagarés, dejando al margen de gravamen las rentas o patrimonios netos no declarados que se hubieran invertido en la compra de pagarés en su día, aunque ahora fueran descubiertas por la actuación inspectora. En este sentido, el informe de 18 de julio de 1991 de la Dirección General de Tributos nos dice que «los efectos fiscales descritos por la norma quedan condicionados, en definitiva, a que las rentas descubiertas no estuvieran materializadas en otros bienes o derechos, ya que en otro caso se

produciría una duplicación del beneficio fiscal que supone el canje de activos financieros en instrumentos de la Deuda Pública Especial».

Se ha dicho, con frase gráfica, que la titularidad de la *deuda pública especial* constituye una especie de «escudo» frente a las actuaciones inspectoras relativas a los años 1989 y anteriores (4), y que el importe destinado a la suscripción de activos de dicha *deuda pública especial* es una garantía contra el coste fiscal que pudieran generar ocultaciones fiscales, y esta virtualidad aconseja un extremo rigor en cuanto a las posibilidades de transmisión —como recoge la propia Ley— de los activos, tanto para especular con ella como para utilizarla artificialmente en procedimientos de inspección (5). Sin embargo, y pese al atractivo señalado, el «precio de la tranquilidad» que supone el bajo rendimiento de esta deuda (2 por 100, como hemos señalado) parece ser el principal obstáculo para que su colocación se produzca con la facilidad que las autoridades fiscales esperaban. En todo caso, para juzgar del éxito de la regularización fiscal por esta vía, habrá que esperar a que se agoten sus plazos.

#### NOTAS

(1) SANTIDRIÁN, J., y MORENO, F., *Los nuevos impuestos sobre la renta y el patrimonio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1991.

(2) «Régimen fiscal de los activos financieros», *Suplementos sobre el Sistema Financiero*, «PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA», n.º 32, pág. 14.

(3) «Los rendimientos del capital mobiliario en la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta», *Impuestos*, n.º 19, octubre 1991, pág. 35.

(4) SANTIDRIÁN, J., y MORENO, F., *op. cit.*, página 287.

(5) ARTHUR ANDERSEN, *Las nuevas leyes del impuesto sobre la renta y el patrimonio*, 1991, página 525.