

## VOLVIENDO SOBRE NUESTROS PASOS: UNA MIRADA RETROSPECTIVA A LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DE 2007

El Ministerio de Economía publicó el 10 de marzo, un día después de las elecciones, la liquidación presupuestaria del año 2007. Podría pensarse que hubo cierta intencionalidad en que los datos no se publicasen en pleno debate electoral: habrían sido buena munición para los contrincantes. Pero tampoco estaría de más pensar que su publicación, un día después de los comicios y no unas semanas después — pongamos por caso — intentó escamotear del debate público algo tan esencial como es la forma en que se gasta el dinero.

Nos han acostumbrado a que el debate acerca de los PGE se constriña al momento en que son presentadas las cuentas para el año siguiente. Con la premura que suelen suscitar tales acontecimientos terminamos por olvidar algo esencial: que la cuestión de cómo y en qué se gasta el dinero debería pre-ocuparnos todo el año. Por eso es bueno volver sobre nuestros pasos y preguntarnos todas estas cuestiones, ahora que ha sido liquidado el ejercicio del 2007. Además de para revisar las cifras, este *déjà vu* permite devolver a la sociedad, aunque sea fugazmente, un asunto crucial.

### Exenciones fiscales

En los análisis de los PGE no suele tenerse en cuenta uno de sus aspectos fundamentales: los gastos fiscales. Los gastos fiscales son los costes reales que a las instituciones les supone dejar de ingresar grandes sumas de dinero mediante el cobro de impuestos que por diferentes causas no son recaudados. Los gastos fiscales —o beneficios fiscales— pueden adoptar diversas formas: exenciones, gastos deducibles, reducciones, bonificaciones, etc. Como ejemplo, las llamadas «vacaciones fiscales» del Impuesto de Sociedades o las deducciones por Planes y Fondos de Pensiones privados en el IRPF. Lo que no se nos cuenta es que el presupuesto de ingresos que se nos presenta en los PGE no es bruto, sino neto, es decir, que ya viene con el descuento de los gastos fiscales —que tampoco aparecen en el capítulo de gastos para que podamos conocerlos y así poder compararlos con otros gastos—.

Quiere esto decir que nos resulta muy difícil, por no decir imposible, saber la cantidad de dinero que el Estado deja de ingresar por esta generosidad con los que más tienen. Sería bueno establecer en qué medida se rebajaría la presión fiscal sobre los consumos ordinarios si se recaudaran estas cantidades. Algunas estimaciones fijan que sin estos beneficios la capacidad de recaudación —o ingreso teórico— podría ser un 40% más de lo disponible en los presupuestos.

Son conocidas las exenciones fiscales de la Iglesia <sup>1</sup>; también las muchas y variadas formas que las comunidades autónomas tienen de premiar a las empresas que deciden apostar por situar sus centros de trabajo e investigación en unos sitios y no en otros (suelos más baratos, exenciones del IBI, rebajas del IVA, etc.) o para evitar deslocalizaciones y despidos.

Todas estas ventajas fiscales para el capital privado (los paraísos fiscales no tienen por qué buscarse en Liechtenstein) tienen un elemento común: todo lo que se deja de recaudar por esta discriminación positiva tiene que ser soportado por las contribuciones que realiza la mayoría de la población y de las que difícilmente pueden zafarse (no olvidemos que la principal fuente de ingresos del Estado viene determinada por la recaudación de impuestos —directos e indirectos— que soportamos en cada una de las actividades económicas y de gasto que realizamos cotidianamente).

Estas exenciones fiscales son complementarias, en muchos casos, de las ayudas que reciben las grandes fortunas por parte de los poderes públicos. El cuerpo responsable del control fiscal del Ministerio de Hacienda asegura que las grandes fortunas, que suelen tener la forma jurídica de sociedades de inversión variable —las llamadas «SICAV»— y de las cuales hay unas 3.250, aplican el 1% del Impuesto de Sociedades (una rebaja de 29 puntos sobre el general). Se estima que entre 1995 y 1996 defraudaron al erario unos 6.000 millones de euros —y eso que por aquel entonces *sólo* había unas 250 sociedades—. En la actualidad estas sociedades gestionan un patrimonio de unos 33.000 millones de euros y cuentan con unos 450.000 accionistas. La relación de la Iglesia con los mercados financieros (aunque sea pecado) está trufada por los sinsabores de Gescartera y Afinsa, pero también por el regusto de sus propias SICAV en las que tiene un patrimonio de 17, 8 millones de euros invertidos, además de acciones en compañías como Telefónica, BBVA, Repsol, Ferrovial e Iberdrola (que disponen a su vez de otras tantas SICAV).

En la campaña electoral de 2004 el entonces candidato a la presidencia del gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, utilizó estos datos para atacar al PP. A principios de 2008 las SICAV no sólo han aumentado en número y tamaño de accionistas, sino que además han recibido el visto bueno de

1.- En diciembre de 2005 la Comisión Europea pidió al Estado español que modificara el Acuerdo con la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, el Concordato de 1979, al declarar ilegales las exenciones al pago del IVA a determinadas entregas de bienes muebles e inmuebles vinculados a la actividad religiosa efectuadas por comerciantes con destino a la Iglesia católica. Las autoridades europeas creen que se podría estar aportando una ayuda estatal ilegal. Además de los ingresos por la vía del IRPF, el Acuerdo supone beneficios fiscales como la exención total y permanente de la contribución territorial urbana; de las contribuciones especiales y de la tasa de equivalencia de la mayoría de sus inmuebles — como templos y capillas destinados al culto; edificios anejos destinados a la actividad pastoral; la residencia de los obispos, de los canónigos y de los sacerdotes; los locales destinados a oficinas; los seminarios destinados a la formación del clero; las universidades eclesiásticas en tanto en cuanto impartan enseñanzas propias de disciplinas eclesiásticas y los edificios destinados primordialmente a casas o conventos de las órdenes religiosas. El Acuerdo recoge también la exención total y permanente de los impuestos reales o de producto, sobre la renta y sobre el patrimonio y la exención total de los impuestos sobre sucesiones y donaciones y transmisiones patrimoniales, siempre que los bienes o derechos adquiridos se destinen al culto, a la sustentación del clero, al apostolado y al ejercicio de la caridad. Puede bajarse el informe “La financiación de las Confesiones religiosas en España” de Alejandro Torres Gutiérrez (Profesor titular en el departamento de derecho público de la Universidad pública de Navarra) en el siguiente enlace: [http://www.falternativas.org/bas e/download/96f5\\_05-07-05\\_EdicionExLibris.pdf](http://www.falternativas.org/bas e/download/96f5_05-07-05_EdicionExLibris.pdf)

los tribunales (en contra de la Inspección de Hacienda) y del Parlamento (que aprobó una reforma legal a favor de este tipo de sociedades).

Cuando las diferentes regalías de la campaña electoral nos trajeron una batería de reformas fiscales bien podían haber empezado por aquí. Los impuestos indirectos — los que debería pagar toda la población por igual, independientemente de sus rentas— aumentan la presión fiscal sobre las clases medias a causa de los beneficios, paraísos fiscales y reducción de impuestos que se otorgan a las grandes fortunas y empresas. Los impuestos directos — que gravan en función de los ingresos— y que deberían ser progresivos — que pagase más quien más tiene— se han convertido, a través de las diferentes contrarreformas fiscales — IRPF e Impuesto de Sociedades, fundamentalmente—, en una herramienta que favorece sobre todo a quienes más ganan. Únicamente teniendo en cuenta las rentas generadas por los contribuyentes en 2007 el resultado de la reforma adoptada por el PSOE en 2006 se traduce en una reducción total de la posibilidad de desgravación de los declarantes con ingresos altos y muy altos.

## Exenciones fiscales y gasto militar

El pasado 8 de febrero de 2008 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 160/2008, por el que se aprobaba el Reglamento por el que se desarrollan las exenciones fiscales relativas a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a los Cuarteles Generales Internacionales de dicha Organización y a los Estados parte en dicho Tratado.

Ya la Ley 38/1992, de 28 de diciembre del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) establece en su artículo 9 que estarán exentas, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, la fabricación e importación de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación que se destinen:

- A Organizaciones internacionales reconocidas como tales en España y a los miembros de dichas organizaciones, dentro de los límites y en las condiciones que se determinen en los convenios internacionales constitutivos de dichas organizaciones o en los acuerdos de sede.
- A las Fuerzas Armadas de cualquier Estado, distinto de España, que sea parte del Tratado del Atlántico Norte y a las Fuerzas Armadas a que se refiere el artículo 1 de la Decisión 90/6407/CEE para uso de dichas fuerzas o del personal civil a su servicio o para el abastecimiento de sus comedores y cantinas.
- Al consumo en el marco de un acuerdo celebrado con países terceros u organizaciones internacionales, siempre que dicho acuerdo se admita o autorice en materia de exención del IVA.

- Al avituallamiento de los buques, excluidos en todo caso los que realicen navegación privada de recreo <sup>2</sup>.
- Al avituallamiento de aeronaves que realicen navegación aérea internacional distinta de la aviación privada de recreo.

Sobre lo establecido en la Ley del IVA, la nueva regulación actualiza el anterior Real Decreto 1967/1999, de 23 de diciembre, ampliando muchas de las exenciones ya reguladas y actualizando los procedimientos para la aplicación de los beneficios fiscales. Esta ampliación de exenciones y ventajas se argumentan así en el reciente Decreto:

«La integración de España en la estructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte determinó un incremento de la presencia y actividades de dicha Organización en el territorio de nuestro país. Ello se ha traducido en el desarrollo en dichos territorios de ejercicios militares en los que participan las Fuerzas Armadas españolas en conjunción con las Fuerzas Armadas pertenecientes a otros Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, lo que con frecuencia implica, a su vez, el establecimiento y funcionamiento dentro del territorio español de cuarteles generales militares conjuntos, así como el envío de fuerzas por parte de las otras naciones participantes y de instalaciones de apoyo de la Organización.

Las anteriores circunstancias hacen necesario, en el momento actual, un desarrollo pormenorizado del contenido de las exenciones fiscales correspondientes en este contexto y del procedimiento de aplicación de las mismas contenidas en los artículos IX y X del Convenio relativo al Estatuto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, de los Representantes Nacionales y del Personal Internacional, de 20 de septiembre de 1951, al que se adhirió España por Instrumento de 17 de julio de 1987 (Boletín Oficial del Estado de 10 de septiembre).

Igualmente, resulta necesario articular las normas de desarrollo del artículo 8 del Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales Militares Internacionales establecidos en cumplimiento del Tratado del Atlántico Norte, de 28 de agosto de 1952, al que se adhirió España mediante Instrumento de 26 de julio de 1995 (Boletín Oficial del Estado de 23 de septiembre de 1995), que se refiere a los beneficios fiscales aplicables a los Cuarteles Generales Aliados.

Asimismo, hay que adoptar las disposiciones procedentes para el desarrollo del artículo XI del Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte, relativo al Estatuto de sus Fuerzas, hecho en Londres el 19 de junio de 1951, al que se adhirió España

2.- Con el RD recientemente aprobado estas "exclusiones" se han eliminado.

por Instrumento de 15 de marzo de 1983 (Boletín Oficial del Estado de 20 de mayo).

Finalmente, es preciso tener en cuenta las previsiones recogidas en el Acuerdo entre el Reino de España y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, representada por el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa, relativo a las condiciones especiales aplicables al establecimiento y explotación en territorio español de un Cuartel General Militar Internacional, hecho en Madrid el 28 de febrero de 2000 (Boletín Oficial del Estado de 16 de mayo).

Parte de los beneficios fiscales citados venían desarrollados por el Real Decreto 1967/1999, de 23 de diciembre, que comprende las exenciones en los impuestos indirectos relativas a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y a los Estados Partes de dicho Tratado y establece el procedimiento para su aplicación.

Sin embargo, la celebración del nuevo Acuerdo de febrero de 2000 hace necesario revisar la regulación hasta ahora contenida en el Real Decreto 1667/1999, al que viene a sustituir este Real Decreto. A la par, se ha procedido a la actualización de alguna de las exenciones ya reguladas, racionalizando los procedimientos para su aplicación».

El reglamento recoge un extenso anexo en el que se mencionan expresamente todas las exenciones de los cuarteles generales: HQ SACT (el Cuartel general del Mando Aliado de Transformación); SHAPE (el Cuartel general Supremo de las Potencias Aliadas en Europa); SACEUR (el Comandante Supremo aliado en Europa); SACT (el Comandante Supremo aliado para la transformación).

Los beneficios fiscales (fundamentalmente en las importaciones de bienes y en el IVA, aunque complementariamente también en otros impuestos ordinarios) se han aplicado de forma muy generosa para cualquiera —particulares, expertos técnicos o contratistas— que tenga relación con la OTAN, sea civil o militar —y a las personas que estén a su cargo o sean familia directa (persona dependiente del progenitor o del cónyuge o de un miembro que, por razones económicas o de salud, dependa de dicho miembro o sea mantenido por el mismo)— que *grosso modo* pueden comprar, sin abonar los correspondientes impuestos, desde vehículos a motor a caravanas, embarcaciones de recreo, mobiliario, electrodomésticos, carburante, comida; quedando exentos de pagar gastos de suministro en los comedores, clubes, asociaciones, restaurantes, bares, cantinas, tiendas y economatos —luz, agua, teléfono, etc.— así como las prestaciones de cualesquiera servicios; los servicios postales, el alcohol y el tabaco; el impuesto de matriculación de vehícu-

los y el pago del Impuesto General Indirecto y de Importaciones y Entregas que se realicen en las Islas Canarias.

Podemos ver en este ejemplo otra de las formas encubiertas de gasto militar. Estamos hablando de exenciones a la OTAN, una estructura militar que además de estos beneficios fiscales recibe un dispendio desde el M.<sup>o</sup> de Defensa y del de Asuntos Exteriores en los PGE.

## El gasto militar oculto

En otras ocasiones he hablado de la magnitud del gasto militar. Como ya cité en el trabajo de 2002 «Seguridad. Libertad. Gasto militar» nos encontramos con algunos factores que impiden tener una idea fiable del gasto militar real:

- La medición de dichos gastos en valores monetarios equivalentes, de manera que se cuente con un mecanismo para convertir los gastos en *defensa* de diferentes países en valores comparables.
- Problemas del análisis intertemporal. Los precios de los bienes y servicios militares no muestran la tendencia de los demás precios de la economía.
- Problemas políticos y estratégicos. Cantidades importantes de recursos destinados al sector militar dejan de ser contabilizados dentro del presupuesto, ya sea por razones políticas o estratégicas (ocultar o alterar datos correspondientes al comercio de armas, a las ayudas militares y a la producción interna de armamento).
- Alteración de datos. La doble contabilidad; la financiación extra-presupuestal; la contabilización de los gastos relacionados con defensa en otros ministerios.

Por otro lado tenemos que la definición de gasto militar puede variar enormemente dependiendo de las fuentes y conceptos que se incorporen. La definición institucional que más conceptos incluye es la de la OTAN. Desde la Alianza Atlántica se incluye «todo el gasto realizado en las fuerzas armadas, incluyendo el funcionamiento de los departamentos o ministerios de defensa y otras agencias comprometidas con proyectos de seguridad y exploración espacial; y el gasto en fuerzas de policía y fuerzas militares auxiliares organizadas en caso de conflicto cuando se juzgue que estas deban ser entrenadas y equipadas para desarrollar actividades militares». Además, se contabilizan los costos de pensiones del personal, tanto civil como militar. Al descomponer esta definición obtenemos lo siguiente:

- Remuneraciones y asignaciones al personal militar.
- Remuneraciones al personal civil (del M.<sup>o</sup> de Defensa).

- Operaciones y mantenimiento.
- Adquisiciones.
- Investigación y desarrollo.
- Construcciones.
- Pensiones al personal militar —y civil— retirado.
- Ayuda militar otorgada a otros países.
- Fuerzas militares auxiliares.
- Gastos del gobierno en existencias para uso militar.
- Aspectos militares de actividades que tienen una función doble reconocida, civil y militar, por ejemplo, en el campo espacial o de la energía atómica.

De aceptar la definición que la OTAN propone —que no es aplicada por sus Estados miembros— muchos países habrían visto copadas sus previsiones de gasto hace ya mucho tiempo.

Otras definiciones vienen a complementar y/o a rechazar algunos aspectos de ésta. Así, podemos encontrarnos las definiciones del Fondo Monetario Internacional, de la ONU, del SIPRI —Instituto de Investigaciones Internacionales de Paz de Estocolmo—, de la ACDA —Agencia de Control de Armamentos y Desarme— o del IISS —Instituto Internacional de Estudios Estratégicos—. Ninguna de estas visiones se aproxima a la envergadura real del gasto militar.

Se estima que el gasto militar mundial superará en 2008 los 834.000 millones de euros (140 billones de las antiguas pesetas ó 1,32 billones de dólares USA). Sin embargo, estas estimaciones se realizan con arreglo a los datos aportados por las instituciones del Estado.

Veamos dos ejemplos para ver la magnitud real del gasto: el caso de EE.UU. y el del Estado español.

Según los datos del SIPRI, EE.UU. gastará en 2009 la friolera de 518 mil millones de dólares. Si comparamos estos datos con los ofrecidos por la Liga de Resistentes a la Guerra (ver en <http://www.warresisters.org/> el informe de 2009), el gasto militar inicial en Defensa para 2009 será de 949.000 millones de dólares, un 84% más de lo que se reconoce oficialmente:

<b>G.M. INICIAL DE EE.UU. 2009</b>	<b>en millones de \$</b>
• Personal Militar	129.000
• Operación y Mantenimiento	241.000
• Adquisiciones	143.000
• Investigación y Desarrollo	72.000
• Construcción	15.000
• Vivienda para Familias	3.000

• Departamento de Defensa (misceláneo)	4.000
• Pago para los Jubilados	70.000
• Armas Nucleares Dpto. Estado	17.000
• NASA (50%)	9.000
• Seguridad Internacional	9.000
• Seguridad de la Patria (70% militar)	35.000
• Dpto. de Estado (parte militar)	6.000
• Otros gastos militares (fuera del Dpto. Defensa)	5.000
• Guerra Contra El Terror	200.000
<b>TOTAL G.M. INICIAL DE EE.UU. en 2009</b>	<b>949.000</b>

A estos datos han agregado 162.000 millones al último rubro para complementar el Presupuesto (que calculó una cantidad extremadamente baja de 38.000 millones en asignaciones que se pueden gastar en 2009 para «La Guerra Contra el Terror» — guerras en Iraq y en Afganistán—), y 484.000 millones en lo que llaman «gastos militares del pasado» (Prescripciones para Veteranos —94.000 millones— e Intereses sobre la Deuda Nacional, la cual se debe, en un 80%, a los gastos militares —390.000 millones—).

En total, **el GM de EE.UU. en 2009 será de 1,59 billones de dólares**, para unas cuentas públicas de 3,1 billones de dólares, esto es, un GM que supone el 51,3% del total del gasto.

Si el SIPRI estima que el GM mundial es de 1,32 billones de dólares, y sólo EE.UU. tiene una asignación de 1,59 billones, no es difícil concluir que el GM mundial se acerca más a los 3 billones de dólares que a las «cifras oficiales». Si el Estado español reconoció en 2007 un gasto en Defensa de 8.052 millones de euros, y ha tenido como gasto militar final 24.158 (ver tabla más abajo) no es difícil pensar que la estrategia contable para disfrazar los gastos militares es ejercida por todos los estados que más dinero gastan en estas lides.

Veamos el caso español. Mediante una estrategia contable similar a la de los EE.UU. se busca ocultar partidas militares tras los capítulos de gastos de otros ministerios de carácter civil, para configurar un gasto que en algunos años ha supuesto disponer de un 60% más de lo oficialmente reconocido. En prácticamente todos los departamentos estatales, desde los Organismos Autónomos —OO.AA.— hasta el Ministerio de Asuntos Exteriores, pasando por el de Ciencia y Tecnología, podemos detectar alguna partida económica de carácter militar.

Con la liquidación presupuestaria del 2007 toca revisar algunos de los conceptos para mostrar, con los datos en la mano, quién miente. Estos datos aparecen publicados en el BOE n.º 60, del 10 de marzo de 2008.

Si vemos los conceptos que hacen posible la ampliación de créditos entre las previsiones iniciales y los gastos finales, entenderemos que la Ley Presupuestaria es en sí misma uno de los instrumentos que hace posible un aumento del gasto de Defensa superior en un 16% al reconocido.

- **Transferencias de crédito.** Son aquellas operaciones de traspaso entre créditos. En teoría estas transferencias no pueden generar un incremento del gasto total en Defensa debido a la imposibilidad de que se produzcan entre diferentes secciones presupuestarias. Sin embargo, en 2007, y dentro de este concepto, la diferencia entre transferencias positivas y negativas ha sido de 53,28 millones de euros. No sabemos de dónde vienen ni en qué se han gastado, pero sí que han supuesto un incremento.
- **Generaciones de crédito.** Son aquellas modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la producción de ingresos no previstos o no contemplados en la dotación presupuestaria inicial (se incluirían en este concepto los ingresos por venta de bienes y servicios y otros ingresos). En teoría estos ingresos sólo pueden financiar actividades de naturaleza similar a las que generaron los ingresos, pero la realidad es que se utilizan para poner en marcha nuevos programas de armas. En 2007 se obtuvieron con este concepto un total de 470,52 millones de euros.
- **Créditos ampliables.** Fundamentalmente son modificaciones de crédito para las llamadas «misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior», que son consideradas en cuanto a financiación, como «créditos ampliables». No podría entenderse si no, que dentro del presupuesto del Ministerio de Defensa estos créditos cuenten con una dotación inicial de 17,36 millones de euros y que finalmente se consigne un gasto que ronda los 700 millones de euros. Bajo este epígrafe, se han ampliado créditos por valor de 625,73 millones de euros, que, como veremos, han sido financiados íntegramente a través de los Fondos de Contingencia.
- **Créditos extraordinarios y suplementarios.** Son aquellos gastos que no pueden demorarse hasta el ejercicio siguiente y, o no cuentan con un crédito adecuado, o no es suficiente, o no es ampliable, por lo que se acude de forma extraordinaria a esta figura. Aunque estas modificaciones están pensadas para situaciones extraordinarias —que desconocemos—, en 2007 han contado con 22,13 millones de euros.
- **Incorporaciones de crédito.** La legislación presupuestaria permite incorporar a un ejercicio remanentes de ejercicios anteriores. Por si no fuera suficiente, en 2007 se incorporaron 115,66 millones de euros del ejercicio de 2006.

Así las cosas, la liquidación del presupuesto del Ministerio de Defensa de 2007 es como sigue:

<b>Presupuesto final M.<sup>o</sup> de Defensa en 2007</b>	<b>mill.de euros</b>
1. Presupuesto inicial del Ministerio de Defensa	8.052,76
2. Suplementos de crédito	22,13
3. Créditos ampliables	625,73
4. Transferencias de crédito	53,28
5. Incorporaciones de crédito <sup>3</sup>	115,66
6. Créditos generados	470,52
<b>Presupuesto final Ministerio de Defensa</b>	<b>9.340,10</b>

El dispendio final del Ministerio de Defensa se incrementó en 2007 un 16% respecto a los presupuestos inicialmente aprobados, debido especialmente a los gastos provocados por las misiones en el exterior (renovación de equipos asociados, extracoste de personal) y por la compra de armas, gracias a los ingresos obtenidos por la venta de bienes muebles e inmuebles del M.<sup>o</sup> a través de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos para la Defensa.

La estructura presupuestaria ha llegado a ser tan compleja (programas con financiación del Ministerio de Industria, programas sufragados por los Organismos Autónomos, los financiados con créditos incorporados o generaciones de crédito, etc.) que resulta imposible saber en qué programas de armamento se ha gastado el dinero el Ministerio de Defensa, pues hasta los últimos días del año adquiere sistemas con estos remanentes de crédito.

Lo que ocurre en el M.<sup>o</sup> de Defensa acontece igualmente en el conjunto de secciones de los PGE. Si examinamos la diferencia entre lo presupuestado inicialmente y lo gastado finalmente en base a los conceptos que definen el GM, tenemos que el cómputo final del Gasto Militar de 2007 es mayor del que previmos cuando se presentaron los presupuestos:

3.- Soy consciente de que las «Incorporaciones de crédito» de ejercicios anteriores (en el caso que nos ocupa, la incorporación en 2007 de remanentes de crédito de 2006) lleva implícito el descuento de esa cantidad en el análisis del 2006.

## Diferencia entre presupuesto inicial y final 2007

SECCIÓN	A: Inicial (mill. de €)	B: Final (mill. de €)	Dif. B/A (mill. de €)	Dif. B/A%
<b>1.- M.º DE DEFENSA</b>	<b>8.052,76</b>	<b>9.340,08</b>	<b>1.287,32</b>	<b>+ 15,98</b>
<b>2.- OO.AA. DEL M.º DE DEFENSA</b>	<b>1.282,19</b>	<b>1.322,17</b>	<b>39,98</b>	<b>+ 3,12</b>
<b>3.- CLASES PASIVAS (PENSIONES)</b>	<b>3.102,21</b>	<b>3.242,60</b>	<b>140,39</b>	<b>+ 4,52</b>
<b>4.- M.º DE ASUNTOS EXTERIORES</b>	<b>60,00</b>	<b>60,00</b>	-----	
Misiones militares de las NN.UU.	44,57			
Aportaciones a la OSCE	7,23			
Aportaciones a la OTAN	6,13			
Aportaciones a la PESC	0,40			
Aportaciones a la UEO	1,67			
<b>5.- M.º DEL INTERIOR</b>	<b>6.133,25</b>	<b>6.548,86</b>	<b>415,61</b>	<b>+ 6,77</b>
<b>6.- OO. AA. DEL M.º DEL INTERIOR</b>	<b>29,06</b>	<b>29,06</b>	-----	-----
----- (Gerencia de Equipamientos e Infraest. de la seguridad del estado)				
<b>7.- CENTRO NACIONAL DE «INTELIGENCIA»</b>	<b>241,57</b>	-----	-----	-----
<b>8.- M.º DE INDUST., TURISMO Y COM. (I+D+I)</b>	<b>1.225,06</b>	-----	-----	-----
Programa: 464 B Apoyo a la innovación tecnológica en el sector de la defensa (subprogramas 823 y 832)				
<b>9.- DIVERSOS MINISTERIOS</b> (ISFAS -Instituto Social de las FF.AA.)	<b>563,63</b>	<b>495,21</b>	<b>- 68,42</b>	<b>- 12,14</b>
<b>10.- FONDO DE CONTINGENCIA</b>	<b>566,00*</b>			
<b>11.- IMPUTACIÓN INTERESES DE LA DEUDA</b>	<b>1.739,01</b>	<b>1.653,86**</b>	<b>- 85,15</b>	<b>- 4,89</b>
<b>TOTAL GASTO MILITAR 2007 (LIQUIDADO)</b>	<b>23.052,07</b>	<b>24.158,47</b>	<b>1.106,40</b>	<b>+ 4,79</b>

\* Ver explicación en el apartado siguiente

\*\* En 2007 se tenía previsto liquidar intereses de Deuda pública por valor de 15.946 millones de euros. Tras la liquidación se han saldado 14.996 millones de euros.

### Datos de Interés:

Gasto militar en pesetas: 4 BILLONES 19.631 millones de pesetas  
 Gasto militar diario en euros: 66,18 millones de €  
 Presupuesto de gasto del Estado en 2007 liquidado: 204.049 mill. de € (+15,63%)  
 PIB en 2007: 1.037,6 miles de mill. de €  
 Intereses de la deuda liquidados en 2007: 14.996 millones de €

Fuente: José Toribio Barba  
 Elaboración propia a partir de los datos de liquidación de los PGE de 2007

## Los Fondos de Contingencia

Los Fondos de Contingencia (FdC), como señalé en el estudio del gasto militar de 2007, han sido un enorme aliviadero para cubrir la enorme sangría dineraria que exigen las misiones militares en el exterior.

Los FdC se crearon en 2001. Es una sección presupuestaria de los PGE como cualquier otra. Se debería destinar a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que pueden presentarse a lo largo del ejercicio, mediante créditos extraordinarios y suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de créditos. Sin embargo, esta sección sirve para financiar partidas fundamentalmente militares — gastos ocasionados por la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de paz; por la modernización de los tres Ejércitos; gratificaciones a la Guardia Civil; pensiones militares— y policiales — policía nacional, despliegue de los Mossos D'Esquadra en Cataluña, etc.—. Salvo las pensiones, que se subieron para armonizar la subida del IPC, el resto de aplicaciones se han realizado sobre partidas que se conocen con antelación, haciendo por tanto un uso fraudulento del erario.

Antes de que se crearan los FdC la diferencia entre lo presupuestado y lo gastado se financiaba mediante deuda pública. De alguna manera sigue siendo así pues es necesario que se aumenten los ingresos del Estado para que aparezca una sección como los FdC que se utilice para financiar gastos que se conocen con anterioridad. A efectos contables no es correcto contabilizarlo pues supondría imputar dos veces lo que no es sino una transferencia entre secciones: desde el FdC se financian los excesos presupuestarios de diversos ministerios que tienen como fin aumentar el GM de forma encubierta. Si el M.<sup>o</sup> de Defensa — por utilizar sólo un ejemplo, pues también disponen del FdC los de Interior, Clases pasivas, etc.— reconociera este gasto como propio — la diferencia entre presupuesto inicial y final es de 1.287,32 millones de euros, un 13,78% más de lo inicialmente previsto— sólo el departamento de Defensa llegaría al 1% del PIB — aunque sabemos que el conjunto del GM, con las partidas que el M.<sup>o</sup> no reconoce como tales es superior al 2%—.

### Febrero

*2 de febrero de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC para financiar modificaciones de crédito por importe de 454,42 millones de euros. La partida que nos interesa computar pertenece al M.<sup>o</sup> del Interior, esto es, 105,52 millones de euros

para completar la aportación del Estado correspondiente al ejercicio de 2006 para la financiación de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra, según lo establecido en el Convenio de Colaboración suscrito el 18 de diciembre de 2006 por el M.<sup>o</sup> del Interior y la Comunidad Autónoma de Cataluña. Igualmente, habría que considerar lo que pudiera corresponder al M.<sup>o</sup> de Defensa y al de Interior del gasto de otra partida de 3 millones de euros para el pago de cuotas a la Seguridad Social de diversos Departamentos Ministeriales.

## Marzo

*2 de marzo de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por importe de 69,50 millones de euros, para financiar la incorporación al Presupuesto de 2007 de créditos no utilizados en 2006. La partida que nos interesa computar pertenece al M.<sup>o</sup> del Interior, Vg., 15,16 millones de euros para la prevención, investigación y represión de los delitos relacionados con el tráfico de drogas.

## Abril

*13 de abril de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por un importe de 125,52 millones de euros, para financiar modificaciones presupuestarias. El 92,14% de estas (115,66 millones de euros) se adjudicaron a diferentes proyectos para la modernización de las Fuerzas Armadas.

*20 de abril de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC haciendo diversas contribuciones voluntarias a varias organizaciones internacionales por un importe de 17,33 millones de euros, abonadas con cargo al presupuesto del ejercicio 2007. Reseñamos exclusivamente las partidas de carácter militar, que ascienden a 2,19 millones de euros.

● OSCE (Dimensión político-militar)	909.000
● OTAN (Consejo OTAN-Rusia)	30.000
● OTAN (Fondo Fiduciario del Diálogo Mediterráneo para Jordania)	250.000
● OTAN (Asociación para la Paz. Fondo Fiduciario para la Transición al Mercado de Trabajo de Militares Despedidos en Bosnia Herzegovina)	300.000
● OTAN (Asociación para la Paz. Proyecto de apoyo e inserción social militar de Serbia y Montenegro)	300.000

- OTAN (Fondo Fiduciario Misión Entrenamiento Fuerzas de Seguridad en Iraq) 400.000

*27 de abril de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por importe de 625,17 millones de euros para la financiación de los gastos ocasionados por la participación de las FF.AA. españolas en operaciones de *mantenimiento de la paz*. El importe de las necesidades presupuestarias por estas actuaciones corresponden a las misiones de Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán, Líbano, observadores O.N.U. y otras.

## Julio

*06 de julio de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por importe de 593.698,49 euros, para el pago de gratificaciones al personal de la Guardia Civil, según sentencia y varios autos judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en la que se reconoció a un guardia civil el derecho a la percepción de gratificaciones por el exceso de horas extras prestadas sobre la jornada ordinaria establecida.

*27 de julio de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por importe de 19.747,53 euros, para atender nuevos gastos en concepto de gratificaciones por servicios extraordinarios prestados por personal de la Guardia Civil, en cumplimiento de la sentencia y autos dictados por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, concediendo un suplemento de crédito al M.<sup>o</sup> del Interior.

## Septiembre

*22 de septiembre de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por importe de 9,84 millones de euros, y concedió varios suplementos de crédito al M.<sup>o</sup> de Defensa por el mismo importe, para financiar los gastos ocasionados por las operaciones que las FF.AA. realizan en apoyo a las autoridades civiles para la acogida de inmigrantes (apoyo al Gobierno de Canarias en la lucha contra la inmigración, misión permanente de apoyo en la lucha contra la inmigración ilegal, apoyo de transporte de personal y material para la protección de la valla en Melilla, así como apoyo para la construcción de un campamento para inmigrantes en Mauritania).

*22 de septiembre de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por importe de 15,79 millones de euros, y concedió un suplemento de crédito al M.<sup>o</sup> del Interior por el mismo

importe, para financiar los gastos derivados de la repatriación de extranjeros a sus países de origen.

## Noviembre

*16 de noviembre de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por importe de 96,24 millones de euros, para el pago de contribuciones obligatorias a organismos internacionales y a operaciones de mantenimiento de la paz. España, por ser miembro de las Naciones Unidas, está obligada a satisfacer el 2,968 por 100 de los gastos totales derivados de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, en función del baremo de reparto de contribuciones establecido por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 26 de diciembre de 2006, cuyo importe base es objeto de variaciones durante el período. Ello supone la necesidad de atender obligaciones por importe de 64,44 millones de euros, que incluye el importe de las cuotas pendientes de sufragar así como las contribuciones cuyo abono podría solicitarse en este ejercicio. Asimismo, España es país miembro de diversos Organismos Internacionales y, como tal, debe contribuir a sufragar los gastos derivados de su funcionamiento, cuyo importe asciende a 31.88 millones de euros (no dice qué organismos en concreto)

*16 de noviembre de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por importe de 368,19 millones de euros para el abono de la desviación de IPC correspondiente al año 2007, la consolidación de la desviación de 2006 y el incremento del colectivo de Clases Pasivas (civiles y militares).

Teniendo en cuenta que las clases pasivas militares suponen el 37,72% del total, le corresponden de los 368,19 millones 138,88 millones de euros. Además, destina 280.000 euros al pago de indemnizaciones como consecuencia de la participación en operaciones internacionales de paz y seguridad. En total, 139,16 millones de euros contabilizable como gasto militar.

## Diciembre

*7 de diciembre de 2007.* El Consejo de Ministros autorizó la aplicación del FdC por importe de 4 millones de euros, para financiar la ampliación de crédito que tiene como finalidad complementar los créditos destinados a satisfacer la paga compensatoria de la desviación del IPC, correspondiente al ejercicio 2007, de las Clases Pasivas del Estado, una vez publicado por el Instituto Nacional de Estadís-

tica, con los datos disponibles a noviembre del Índice de Precios de Consumo que supone un IPC provisional del 4,1 por 100.

Como en el apartado anterior, el 37,72% de 4 millones resulta 1,51 millones de euros que se aplican a las pensiones militares.

A finales de 2007 los Fondos de Contingencia han financiado partidas militares y policiales por valor de 1.127,03 millones de euros.

Los mayores desembolsos se destinaron a financiar el despliegue del Ejército en «operaciones de mantenimiento de la paz», en Bosnia, Kosovo, Afganistán, Líbano, observadores O.N.U. y otras. En total, 625,45 millones de euros tuvieron ese fin, a los que hay que añadir otros 115,66 millones para la modernización de las Fuerzas Armadas.

Como consecuencia de la participación en estas aventuras bélicas, se han realizado nuevas adquisiciones de armamento «no previstas»:

- Vehículos blindados antiminas LMV Lince para la base de Apoyo Avanzado de Herat, en Afganistán, fabricados por la empresa italiana IVECO, y que implica la compra en tres fases de un total de 575 blindados de escuadra y de pelotón por un importe de 321 millones de euros.
- El 14 de enero de 2008 Defensa autorizó en secreto la compra de 27 miniaviones espía a EE.UU. a través de la empresa española Aerlyper para proteger a las tropas de Afganistán y Líbano por un valor de 3 millones de euros. Casi simultáneamente autorizaría la compra de otros 4 UAV's —Vehículos Aéreos no Tripulados— tipo Searcher fabricados por la empresa israelí IAI asociada para este proyecto con una UTE formada por las empresas Indra y EADS. El importe del contrato asciende a 14,37 millones de euros.
- El 23 de febrero de 2008 el Gobierno español autorizó la adquisición de equipos básicos de vestuario por un importe de 137,3 millones de euros durante las próximas cinco anualidades (2008/2012), fundamentalmente para las misiones en el exterior, que se adjudicarán las compañías españolas FECSA, Iturri y Yuma.

Aunque en el análisis inicial del GM de 2007 incorporé los FdC como una sección más que servía para aumentar el GM, la posterior liquidación del ejercicio me ha llevado a concluir que estos —los FdC— sirven para compensar mediante asignación directa lo que anteriormente se hacía mediante incremento de deuda pública. Antes de que se creara esta sección, la diferencia entre lo presupuestado y lo gastado incrementaba

igualmente el déficit público, sólo que obligaba a tener una permanente negociación sobre los créditos a ampliar. La creación de los FdC ha hecho que el presupuesto de gastos del Estado sea mayor, y como consecuencia, que la recaudación de ingresos — la presión fiscal— también aumente. Sea mediante los FdC o mediante el incremento de la deuda pública, el caso es que el ya abultado GM inicial, se ha visto incrementado, tras la liquidación, en nada menos que en un 4,79%, suponiendo 24.158 millones de euros.

Dar de comer a los 862 millones de personas que pasan hambre en el mundo cuesta, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) 30.000 millones de dólares al año. Si el problema del hambre sólo tuviera que ver con el dinero, el GM del Estado español de 2007 habría servido para dar de comer a esos 862 millones de personas que pasan hambre y aún *sobrarían* 5.258 millones de euros (el cambio de 1 dólar estadounidense equivale hoy a 0,63 euros): es sólo una cuestión de prioridades: es la *racionalidad* de la economía.

La elaboración del GM, aunque a algunos les parezca un *sencillo* «junta y pega», implica revisar los propios planteamientos una y otra vez, y aprender de los errores y revisiones. No se trata de sumar cantidades desorbitadas de dinero, pues tal práctica sirve para más bien poco. Debemos conocer lo que tenemos entre manos para saber explicarlo, aunque esto no asegure más que una cierta coherencia con lo que decimos.