

# Consideraciones económico-financieras relativas a:

– Ley 44/82 sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

– Ley 6/87 sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

FEDERICO CONDE SANCHEZ,  
*Teniente Coronel de Infantería de Marina (G)*

JUAN PASTOR AYLLON,  
*Teniente Coronel de Intendencia del Ejército del Aire*

## INTRODUCCION

La necesidad de clarificar un tema como el de los gastos Militares, que es origen de una fuerte polémica hoy día, tanto dentro como más allá de nuestras fronteras, ha impulsado a los autores de este trabajo a exponer el desarrollo de la Ley 44/82 sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas y la 6/87, que prorroga la anterior, por considerar que, además de ser el respaldo financiero básico de la modernización del material de los Ejércitos de nuestra Patria, constituye un conjunto concreto de definiciones y cifras que no dan lugar a las frecuentes contradicciones en los estudios que, sobre Gastos Militares, se leen cotidianamente.

Se pretende en este trabajo analizar con la brevedad que exige una publicación de este tipo, cuál ha sido el desarrollo y comportamiento de la Ley 44/82, prorrogada por la 6/87, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, partiendo de los sucesivos créditos asignados a las Fuerzas Armadas en los Presupuestos Generales, aprobados por el Poder Legislativo de nuestra nación, incluyendo un apartado dedicado a la participación de los créditos en el Producto Interior Bruto tal como figuraba en la Me-

## NOTA DE REDACCION

Los autores del presente artículo y de los dos trabajos siguientes prestan sus servicios en la Oficina Presupuestaria de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa. Los datos que aportan son, por lo tanto, rigurosos y contrastados, dado la información a la que tienen acceso.

La síntesis del currículum profesional de estos autores figuran en los dos artículos inmediatos a éste; la del Teniente Coronel de Infantería de Marina Federico Conde Sánchez en su artículo "Presupuesto del Ministerio de Defensa. Año 1988" y la del Teniente Coronel de Intendencia del Ejército del Aire Juan Pastor Ayllón en el artículo "Evolución de la Ejecución Presupuestaria durante el período 1983-1987".

moria que acompañaba al Proyecto de la Ley presentado a las Cortes para su aprobación.

## ESQUEMA RESUMEN DE LA LEY 44/82

### Antecedentes:

- Ley 85/65, que representó el primer impulso legal para la modernización de las FAS.
- Ley 32/71, que contemplaba incrementos acumulativos corrientes del 19,85%.
- Real Decreto-Ley 5/77 con incrementos acumulativos corrientes del 31,2%. En el período 1972-1982 se produjo un incremento en términos reales del 6,6672%.

### Proceso de Formación de la Ley:

- Promulgación por el gobierno de la "Directiva de Defensa Nacional".
- Elaboración por la Junta de Jefes de Estado Mayor del "Plan Estratégico Conjunto" (PEC).
- Definición del "Objetivo de Fuerza Conjunta" (OFC).
- Elaboración del Anteproyecto de Ley.
- Aprobación de la misma por el Parlamento.

### Preámbulo de la Ley

Tal y como se lee en el Preámbulo de la Ley 44/82, en el año 1980 se

formuló el Objetivo de Fuerza Conjunta (OFC), que debía alcanzarse al final del año 1990 y que integraba el conjunto de medios de todas clases, de los que precisaban disponer y mantener las Fuerzas Armadas.

El criterio básico que inspiró su definición, fue la consideración de que los Ejércitos tendrían que conseguir, en la década indicada, una estructura equilibrada y armónica que, conjugando las posibilidades de todo tipo con las necesidades de la Defensa, hiciera posible el cumplimiento que les asigna el Artículo octavo de la Constitución.

A pesar de su gran trascendencia, las circunstancias económicas de la Nación obligaron a limitar la consecución del citado Objetivo de Fuerza Conjunta en las tres primeras anualidades (1980-1982), a las disponibilidades previstas en el Real Decreto-Ley 5/1977, que regulaba un reducido programa conjunto de inversiones, mantenimiento y reposición de material y armamento, constituyéndose de esta forma el presupuesto de 1982 como año base para la elaboración de la Ley 44/82.

#### Características Fundamentales

— Crecimiento mínimo de los créditos de material de un 4.432% anual acumulativo en términos reales.

— Crecimiento máximo de un 4.5% anual acumulativo en el período 1983-1990 de ciertos créditos del presupuesto, con las excepciones que explícitamente se marcan en el Artículo 3.º de la Ley.

— La determinación de la cifra total de los créditos de material a consignar en los Presupuestos Generales, será la resultante de aplicar la siguiente fórmula:

Cifra a =  $C \cdot 1,04432^n [E \cdot P \cdot I_e + (1-E)I_i]$   
consignar

en la que:

C = Importe año base 1982

N = Número de años vigentes, siendo 1983 el 1

E = Tanto por uno de gastos en países extranjeros

P = Índice de variación de paridad de la peseta respecto al dólar

I<sub>e</sub> = Índice de inflación exterior (USA).

I<sub>i</sub> = Índice de inflación interior.

#### ESQUEMA RESUMEN DE LA LEY 6/87

##### Proceso de formación de la Ley:

— Aprobación por el Gobierno en el año 1985 del Plan Estratégico Conjunto.

— Determinación del Objetivo de Fuerza Conjunta (OFC) que deberá alcanzarse al final de 1994.

— Aprobación de la Ley.

##### Características Fundamentales:

— Prórroga de la Ley 44/82, manteniendo el esfuerzo económico en los mismos términos de moderación fijados en la citada Ley.

— Exención del Impuesto sobre el Valor Añadido en la importación de armamento, munición y material de uso específicamente militar.

— Revisión de la Ley e informe de su desarrollo antes del 1 de enero de 1990.

##### Comportamiento de la Ley 44/82 prorrogada por la 6/87 en el período 1983-1988

El cumplimiento de las Leyes 44/82 y 6/87 se contrasta obviamente y de forma global al comprobar su

crecimiento desde tres vertientes distintas:

- Según el Artículo segundo.
- Según el Artículo tercero.
- Desde la perspectiva del escenario económico en que la misma influye y es influida (participación de la Ley en el Producto Interior Bruto).

#### Comportamiento de los créditos desde la perspectiva del Artículo segundo

El Artículo segundo contempla la financiación del Presupuesto del Ministerio de Defensa (Subsector Estado) a través de las siguientes vías que denominaremos fuentes de financiación o procedencia de los créditos, con un tratamiento diferenciado y que son:

#### FUENTES DE FINANCIACION DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA (SUBSECTOR ESTADO)

- Créditos de la Ley
- Créditos del P.P.I.P.
- Créditos de Hacienda
- Retribuciones de Personal

El comportamiento a estudiar en este apartado es el relativo a los créditos de la Ley.

El año 1982 se considera como base o punto de partida de la Ley 44/82, constituyendo la cantidad de 220.457.191 miles de pesetas el origen o valor de C en la fórmula aprobada por el Consejo de Ministros del 29 de enero de 1982. Para poder comparar las cantidades que se han asignado en el período 1983-1988 a la Ley 44/82 y a la 6/87, con las que teóricamente se habían previsto asignar, es necesario apli-

CUADRO 1. Inflación, números, índices y tipo de cambio

Años	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>ESTADOS UNIDOS</b>							
— Tasa de inflación %	—	3,3	4,3	3,5	1,9	3,0	3,5
— Número Índice	100	103,3	107,7	111,5	113,6	117,0	121,1
<b>ESPAÑA</b>							
— Tasa de inflación %	—	12,2	11,3	8,8	8,8	5,0	3,0
— Número Índice	100	112,2	124,8	135,8	147,8	155,2	159,9
— Paridad Pts./\$	109,86	143,43	160,76	170,04	140,05	130,0	130,0

(Nota: Para los años 1987 y 1988 son previsiones)



CUADRO 2								(En millones de pts.)
Años	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL	
Anualidad de la Ley, según Artículo segundo. Uno. <i>Teórica</i>	269.810,2	325.320,5	371.080,4	385.436,7	412.444,0	444.808,9	2.208.900,7	
Anualidad de la Ley consignada en los Presupuestos. <i>Realidad</i>	252.538,7	308.473,5	327.971,2	316.112,2	373.994,1	415.027,5	1.994.117,2	
DIFERENCIA	17.271,5	16.847,0	43.109,2	69.324,5	38.449,9	29.781,4	214.783,5	

car a 220.457.191 miles de pesetas (año base) los distintos parámetros utilizados en cada año con respecto a 1982 y que se reflejan en el cuadro 1.

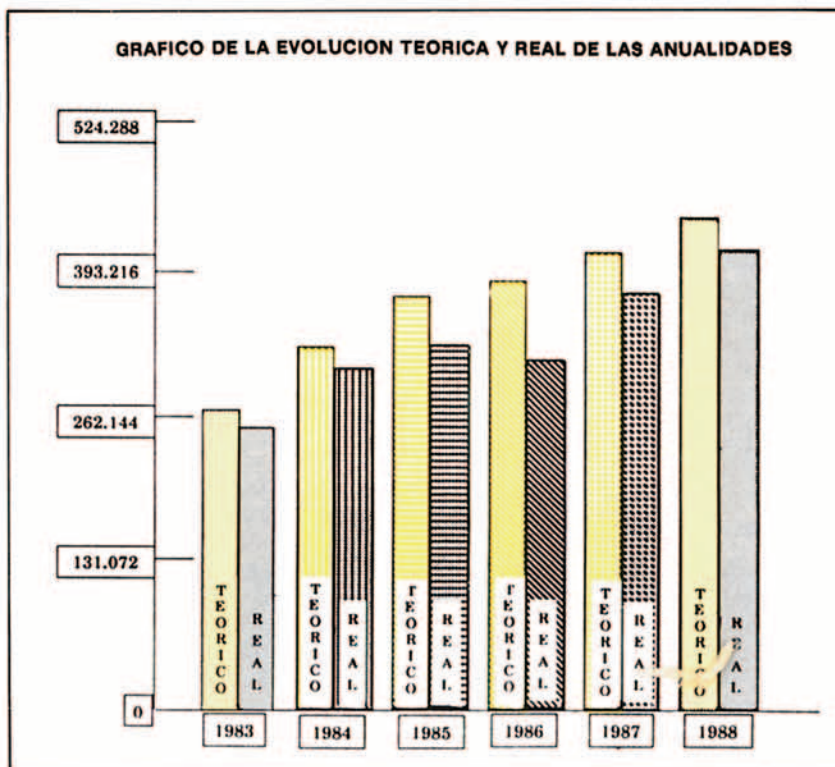
Aplicando los parámetros del cuadro anterior, la anualidad del año 1982, según la fórmula expuesta, se convierte en las anualidades que debería haber recibido el Ministerio de Defensa en el período 1983-1988, que comparadas con las realmente percibidas dá como resultado las diferencias expuestas en el cuadro 2.

De la observación del cuadro anterior, se aprecia que las dotaciones recibidas por el Ministerio de Defensa en el período 1983-1988 como consecuencia de la aplicación de la Ley 44/82 y de la 6/87, para Inversiones y Sosténimiento de las Fuerzas Armadas, asciende a la cantidad de 1.994.117,2 millones de pts., siendo la misma inferior a la que debían haber recibido por aplicación estricta de la Ley, según el Artículo Segundo-Uno, en 214.783,5 millones de pts. Ello nos dice expresamente que evaluando el cumplimiento de la Ley en créditos asignados, éstos han sido el 90,3% del total previsto.

### Comportamiento de los créditos desde la perspectiva del Artículo Tercero

El Artículo Tercero de la Ley dice textualmente:

*"El importe total de la suma de los créditos presupuestarios correspondientes a los apartados uno y dos punto uno del artículo anterior —excluidos los créditos correspondientes al pago de las obligaciones que se deriven de la Ley veinte/mil novecientos ochenta y uno, de seis de julio, de creación de la Reserva Activa—, acumulado en los ocho años de vigencia del programa, no*



*será superior, en términos reales al resultado de aplicar un crecimiento del dos coma cinco por ciento (2,5 por 100) anual a las cifras consignadas para los mismos créditos en mil novecientos ochenta y dos, permitiéndose, a tal fin, y en caso necesario reducir el porcentaje establecido en el citado apartado uno del artículo segundo".*

Para concretar los créditos afectados por el artículo anterior conviene exponer el Presupuesto del Ministerio de Defensa desglosado por fuentes de financiación. (Cuadro 3).

Los créditos a considerar en el comportamiento de la Ley según el Artículo Tercero son: Retribuciones de personal excluida Reserva Activa y Créditos de la Ley.

Para hacer una comparación de los créditos presupuestarios consignado en los Presupuestos Generales con los teóricos que según el repetido Artículo Tercero que como máximo se puede recibir, se debe partir de los correspondientes al año 1982 considerado como Año Base y actualizarlos según la fórmula del Acuerdo de Consejo de Ministros del 29 de enero de 1982 sustituyendo el crecimiento del 4,432% por el de 2,5% que fija el Artículo Tercero.

Respecto a la actualización de las Retribuciones de personal, excluida la Reserva Activa, se utilizará el I.P.C. de cada año.

Para los créditos de la Ley, la anualidad del año Base fue 220.457.191 millones de pts. y para



CUADRO 3							
(En millones de pts.)							
FUENTES DE FINANCIACION	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL 83-88
Ley 44/82 - 6/87	252.538,7	308.473,5	327.971,2	316.112,2	373.994,1	415.027,5	1.994.117,2
P.P.I.P.	11.328,5	12.381,0	13.510,7	15.888,9	10.767,0	14.395,1	78.271,2
Créditos Ministerio de Hacienda	3.079,8	4.135,6	2.724,7	3.797,3	4.033,6	4.617,4	22.388,4
• Obligaciones Personal (Excluida Reserva Activa)	201.685,1	213.236,8	253.887,4	270.114,5	285.373,4	302.121,9	1.526.419,1
• Reserva Activa	9.700,6	14.606,7	20.537,0	25.070,6	29.908,6	25.899,4	125.722,9
Total Retribuciones de personal	211.385,7	227.843,5	274.424,4	295.185,1	315.282,0	328.021,3	1.652.142,0
TOTAL PRESUPUESTO INICIAL Mº DE DEFENSA	478.332,7	552.833,6	618.631,0	630.983,5	704.076,7	762.061,3	3.746.918,8

las Retribuciones de personal, excluida la Reserva Activa, la anualidad del Año Base fue 174.949,764 millones de pts.

Para clarificar las cifras que se

exponen, en el cuadro 4, se realizan los cálculos para una anualidad cualquiera.

A la vista del cuadro 5, se puede afirmar que el Ministerio de Defen-

sa, en los créditos que determina el Artículo Tercero de la Ley 44/82 prorrogada por la 6/87 y, que deben tener un techo máximo del 2,5% en el período de vigencia de la Ley, no ha sobrepasado dicho límite en el período de 1983-1988, con un margen en ellos por menos de 143.060,2 millones de pesetas, que representa un 3,8% de todos los créditos que figuran en el Presupuesto del Ministerio de Defensa en dicho período. La cláusula de salvaguardia que representa el Artículo Tercero de la Ley está siendo cumplida puntualmente.

CUADRO 4	
<b>AÑO 1985</b>	
Actualización de la anualidad de la Ley:	
$220.457,191 \times 1,025^3 [0,325989 \times 170,04 \times 1,115 + (0,674011 \times 1,358)] = 350.864,275 \text{ mills. pts.}$	
109,86	
Actualización de las Retribuciones de Personal excluida Reserva Activa:	
$174.949,764 \times 1,025^3 \times 1,358 = 255.849,591 \text{ millones de pts.}$	

CUADRO 5								
CUADRO RESUMEN EVOLUCION DE LA LEY 44/82-6/87. ARTICULO 3.º								
(En millones de pts.)								
	Año Base 1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL 83-88
<b>Teórico</b>								
• Ley Actualizada (Año Base 1982)- (Artículo 3)	220.457,2	264.818,7	313.395,1	350.864,3	357.696,1	375.678,8	397.662,7	2.060.115,9
• Gastos de Personal (Año Base 1982) actualizados (excluido Reserva Activa)	174.949,8	201.201,0	229.390,6	255.849,6	285.419,2	307.202,3	324.418,1	1.603.480,6
<b>TOTAL</b>	395.407,0	466.019,7	542.785,7	606.713,9	643.115,3	682.881,2	722.080,8	3.663.596,5
<b>Real</b>								
• Ley en Ptos.		252.538,7	308.473,5	327.971,2	316.112,2	373.994,1	415.027,5	1.994.117,2
• Personal, excluido Reserva Activa	201.685,1	213.236,8	253.887,4	270.114,5	285.373,4	302.121,9	1.526.419,1	
<b>TOTAL</b>		454.223,8	521.710,3	581.858,6	586.226,7	659.367,5	717.149,4	3.520.536,3
<b>DIFER. REAL Y TEORICO</b>		- 11.795,9	- 21.075,4	- 24.855,3	- 56.888,6	- 23.513,6	- 4.931,4	- 143.060,2



### Comportamiento de los créditos desde la perspectiva del Producto Interior Bruto (P.I.B.)

El escenario económico en el que está inmersa la Ley sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, queda perfectamente definida analizando la participación de la misma en el Producto Interior Bruto (PIB).

El objetivo de la Ley 44/82, en relación con el PIB, se situaba en conseguir mantener la participación de los créditos presupuestarios de forma constante a como lo había hecho durante 1982. Si bien en principio se consideró que esta

en el PIB con singulares desviaciones al fijado previamente. (Cuadro 6).

Datos P.I.B.:

- Años 1982-1986. Informe anual 1986.— Apéndice Estadístico. Banco de España.
- Años 1987-1988.— Datos de la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 1988. M. de Economía y Hacienda. La tasa de variación en términos reales para 1987 y 1988 es del 4,3% y 3,8% respectivamente.

Lo primero que se observa es que al crecer el PIB menos de lo previsto, la participación de los créditos pre-

lo esencial, un factor impulsor de la programación en el Ministerio de Defensa.

— Los condicionantes impuestos por la aplicación de la fórmula para cuantificar la anualidad, si bien han conseguido mantener en cierto modo la capacidad adquisitiva del Ministerio, ha ocasionado múltiples problemas de interpretación, debido a la complejidad de la misma.

— El grado de cumplimiento de la Ley 44/82 y 6/87, puede considerarse en términos generales satisfactorio por ser sus desviaciones en cuanto a asignaciones menores del 10% en el conjunto de 1983-1988.

CUADRO 6

(Miles de millones de pts.)

	Año Base 1982	1983	% Δ 83/82	1984	% Δ 84/83	1985	% Δ 85/84	1986	% Δ 86/85	1987	% Δ 87/86	1988	% Δ 88/87
Pto. de Defensa P.I.B.	409,2	478,3	16,8	552,8	15,5	618,6	11,9	630,9	2,0	704,1	11,6	762,1	8,2
Pto. Defa/P.I.B.	19.567,3	22.234,7	13,6	25.121,3	13,0	27.853,5	10,9	32.085,0	15,2	35.280,8	10,0	38.027,3	7,8
	2,09	2,15		2,20		2,22		1,97		2,0		2,0	

participación sería del 2,04%, los resultados finales de 1982, indican que la misma había que situarla en el 2,09%. Con criterio muy cauteloso, al elaborar la Ley se hizo una previsión de crecimiento del PIB del 2,5% a precios constantes, pues en aquellos días se suponía el crecimiento en una banda que oscilaba entre el 2,5% y el 4,5% según los distintos criterios imperantes. La realidad ha sido otra y, el PIB ha evolucionado con un crecimiento inferior al 2,5% hasta 1985 inclusive. Esta circunstancia ha tenido como consecuencia inmediata, una participación irregular del Presupuesto del Ministerio de Defensa

supuestarios del Ministerio de Defensa fue mayor en los primeros años a lo que se había estimado (años 1982 a 1985), sin embargo, ante un crecimiento mayor de lo previsto para el P.I.B. a partir de 1986, la participación del Presupuesto del Ministerio de Defensa disminuye en 1986, para previsiblemente estabilizarse en los dos años siguientes.

### CONCLUSIONES

De la lectura del trabajo anterior se puede deducir:

— La Ley 44/82 ha significado en

— Igualmente se puede considerar satisfactorio el grado de cumplimiento del Artículo 3.º, Apartado A), sobre el límite del 2,5% relativo a determinados créditos presupuestarios.

— Como consecuencia del Artículo 3.º de la Ley 44/82, el aumento de los créditos para las obligaciones de personal (excluida la Reserva Activa) trae consigo la disminución de los créditos para material.

— Por último, el período de aplicación de la Ley 44/82 y de la 6/87, ha significado para el Ministerio de Defensa un relanzamiento de la Industria militar de España. ■

### BIBLIOGRAFIA

— Ley número 44/82 de 7 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

— Ley número 6/87 de 14 de mayo, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

— Acuerdo del Consejo de Ministros para el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo segundo de la Ley 44/82 sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

— Presupuestos Generales del Estado — Años 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988.

— Informe anual 1986 - Banco de España - Apéndice Estadístico.

— Información Comercial Española - Ministerio de Economía y Comercio - Revista Económica Núm. 592.

— Presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 1988 - Ministerio de Economía y Hacienda.