

Informe sobre la legitimidad de la deuda pública de la Administración Central del Estado de España.

Agustín G. Turiel Martínez.

Inspector de Hacienda del Estado. Interventor y auditor del Estado.

Objetivo:

El presente informe pretende demostrar que buena parte de la deuda pública emitida por la Administración Central del Estado no corresponde a las necesidades del funcionamiento operativo del Estado, sino a otras causas. El informe pretende también deducir cuáles son esas causas y el importe de esa deuda espuria.

Este informe no evalúa el origen de la totalidad de la deuda. No es un informe general sobre la deuda sino un informe parcial sobre ciertos aspectos de legitimidad de la Deuda Pública. Existen las siguientes limitaciones en su alcance:

- En primer lugar, el informe analiza exclusivamente la Deuda Pública de la Administración Central del Estado del Reino de España. No alcanza por tanto a evaluar ni valorar ni la deuda privada (externa o interna) ni la deuda pública del resto de Administraciones del Estado: Comunidades Autónomas y Entes Locales.
- En segundo lugar el análisis no alcanza a evaluar el origen y legitimidad del endeudamiento procedente de la actuación propia de la Administración Pública (adquisiciones de bienes y servicios, inversiones...) sino que se centra, exclusivamente, en el estudio de la Deuda Pública generada con fines financieros, esto es, para ser prestada a terceros (fundamentalmente bancos y entidades de crédito).

- Por último, el análisis se centra en los aspectos económicos de la legitimidad de la Deuda, en cuanto que cumpla o no el fin asignado de financiación del déficit público, sin entrar en detalles de carácter jurídico respecto de las relaciones entre los adquirentes de la Deuda Pública y la Administración ni entre la Administración y los destinatarios finales de los recursos obtenidos mediante el endeudamiento.

Con todas estas limitaciones el informe es revelador en lo que respecta a la concreción y cuantificación de la Deuda Pública generada con fines espurios a la estabilidad del presupuesto de ingresos y gastos no financieros del Estado.

Concepto básico: Deuda ilegítima

Se considera “deuda ilegítima” a efectos del presente informe aquella deuda pública emitida por la Administración Central del Estado cuyos fondos se destinan no a sufragar gastos operativos corrientes o de capital, sino a ser nuevamente prestados a terceros.

Se considera “prestada a terceros” sean estos pertenecientes al sector público o privado tanto si la operación es de participación en fondos propios de terceros (adquisición de acciones o participaciones de terceros) como si se trata de participación en los fondos ajenos de estos terceros (préstamos, suscripciones de obligaciones, bonos, pagarés...).

La ilegitimidad de esta deuda generada para ser de nuevo prestada se basa en:

- Si el Estado obtiene un beneficio prestando a un tipo más alto que el que tiene que pagar para captar los recursos, en la ilegitimidad que ello supone, especialmente cuando el receptor de estos préstamos

es un país en vías de desarrollo o un país afectado por la crisis económica que debe ser rescatado.

- Si el Estado no obtiene beneficio porque presta a un tipo inferior o sin interés, como sucede con préstamos al sector privado o a empresas públicas, la deuda es ilegítima porque carga los intereses de su endeudamiento, como gastos financieros que forman parte del déficit público, desvían recursos hacia otros aspectos más necesarios (Sanidad, Educación...) y justifican las políticas de recortes por déficit excesivo.
- Si el Estado, obtenga o no beneficios del primer tipo (presta a mayor tipo del que recibe el dinero) no espera razonablemente recuperar el dinero prestado, como sucede con el sector bancario, la deuda es ilegítima porque no está cubriendo un préstamo sino una verdadera transferencia o “regalo” hacia un sector económico.
- Si, finalmente, el Estado realiza estas operaciones con la finalidad de inyectar fondos (normalmente mediante la participación en los fondos propios de otras entidades) en empresas públicas, la deuda a través de la que se captan estos recursos es también ilegítima porque lo que deben hacer esos entes es acudir directamente al mercado de capitales para obtener financiación y no ampararse en el “paraguas” del Estado, dónde seguramente obtendrán mayores cantidades a un tipo menor, a costa de degradar la calificación de la deuda del propio Estado.

En definitiva, en este informe sostengo y mantengo que la única deuda pública legítima es aquella que sirve para equilibrar las cuentas de la Administración del Estado respecto de las operaciones propias de la actividad del Estado (Justicia, Servicios Generales, Seguridad, Sanidad, prestaciones sociales, infraestructuras...) y que no debe recurrirse al endeudamiento para otros fines, pues este uso “ilegítimo” de la deuda, en la actual “crisis de deuda”, dificulta el acceso al crédito del Estado, hace aumentar los tipos de interés, aumenta, vía gastos financieros, el déficit público y facilita la justificación de los agentes neoliberales para los recortes al Estado de Bienestar.

Metodología:

Para la elaboración del informe se han examinado los informes de la Intervención General del Estado respecto de la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado¹, parte de cuyos datos se han volcado en la Base de Datos de Entidades Públicas (BADESPE) del Instituto de Estudios Fiscales², así como en las memorias de Deuda Pública y los datos de los saldos de dicha deuda³.

Como trabajo de campo se han examinado diferentes partidas de los Presupuestos Generales del Estado, los informes económicos del F.R.O.B.⁴, El Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF)⁵ del Banco de España⁶, del Banco Central Europeo⁷ e información publicada en medios de comunicación.

1.- Marco conceptual:

Para la correcta comprensión del informe es preciso explicar, con carácter previo la vinculación de la deuda pública con el déficit, por un lado, y por el otro conocer la metodología contable que se sigue en la Administración del Estado para clasificar ingresos y gastos.

a) Vinculación deuda y déficit:

¹ Disponibles en la página web del Ministerio www.minhap.gov.es

² Disponible en la página web del Instituto de Estudios Fiscales www.ief.es

³ Ambas informaciones disponibles en la página www.tesoro.es

⁴ www.frob.es

⁵ www.fondoaaf.es

⁶ www.bde.es

⁷ www.ecb.int

El déficit es aquella situación en la que los gastos superan a los ingresos. El Diccionario de la Real Academia, en la segunda acepción del término, pone el énfasis en el siguiente paso que vamos a dar, definiéndolo no como una situación sino como una cantidad concreta: “**En la Administración Pública, parte que falta para levantar las cargas del Estado, reunidas todas las cantidades destinadas a cubrirlas**”. Preferimos como más técnica la definición de **Stiglitz**: “**cuando el Estado gasta más de lo que recibe en impuestos y otros ingresos en un año cualquiera tiene un déficit presupuestario, que suele denominarse déficit fiscal**”⁸, y la preferimos porque hace referencia a un tipo de ingresos (los impuestos) y a un concepto, presupuestos, que enseguida vamos a analizar.

Los presupuestos son la previsión de lo que el Estado espera gastar e ingresar en un determinado periodo. Formalmente los presupuestos se presentan siempre equilibrados, en el sentido contable en el que las partidas de ingresos suman lo mismo que las partidas de gastos. Pero, para que esto sea así es necesario ajustar los ingresos o los gastos de alguna manera: si los ingresos exceden a los gastos (superávit presupuestario) habrá que adicionar una partida a los gastos, como una reserva, dónde, contablemente, se depositará el ahorro fiscal generado; si los gastos superan los ingresos (déficit) habrá que añadir una partida a los ingresos para lograr ese equilibrio y para, también poder pagar los gastos: esa partida son las cantidades que debemos pedir prestadas para poder pagar los gastos. De nuevo **Stiglitz** lo explica así: “**Cuando el Estado incurre en un déficit, debe endeudarse para pagar la diferencia entre sus gastos y sus ingresos. Cuando incurre en un déficit año tras año, debe endeudarse año tras año. El valor acumulado de este endeudamiento es la deuda pública, es decir, lo que debe al estado**”⁹.

Tenemos así ya explicada la relación entre déficit y deuda, sin olvidar que existe la posibilidad de que, de forma transitoria, el Estado recurra al endeudamiento por razones de liquidez (llamadas también de tesorería o financieras) cuando los ingresos tardan más en llegar que los gastos. Esta deuda, que en momentos puntuales podría ser elevada, debería desaparecer

⁸ Stiglitz, J. La economía del Sector Pública. 3ª Edición. Antoni Bosch. 2.006 Barcelona. Pag. 697.

⁹ Ídem, pag. 698.

en cuánto se perciban los ingresos. Si no es así se estaría camuflando lo que es una necesidad transitoria de liquidez en una necesidad permanente de financiación, que es la situación descrita anteriormente.

b) Metodología contable de la Administración del Estado.

La Administración del Estado¹⁰ establece diversas clasificaciones presupuestarias de sus partidas de ingresos y gastos¹¹ (administrativa, funcional económica, por programas). De todas ellas nos interesa en este momento la llamada **clasificación económica** que agrupa por un lado ingresos y por otros gastos en diferentes capítulos separando operaciones corrientes, operaciones de capital y operaciones financieras. Obvio la descripción de estos capítulos y sus subdivisiones pues entiendo que no son necesarios para la comprensión de la metodología aplicada a este informe más allá de saber que en la parte de los gastos del presupuesto existe una parte no financiera (capítulos 1 a 7¹²) y otra parte financiera (capítulos 8 y 9). En la clasificación económica de los ingresos nos encontramos también con una parte no financiera (capítulos 1 a 7¹³) y otra financiera (capítulos 8 y 9). Lo que nos interesa es conocer la la “parte financiera” del presupuesto, pues es ahí donde se sitúa la deuda pública.

Las operaciones financieras que realiza el estado y que generan ingresos o gastos se presupuestan en los capítulos 8 y 9. El capítulo 8 se centra en los activos financieros, es decir en aquellos productos financieros en

¹⁰ Es un aspecto básico que afecta igual a la Administración central, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales. Conviene por tanto conocer esta metodología cuando se analicen los presupuestos de cualquier administración

¹¹ Ver el artículo 39, 40 y 41 de la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003 de 26 de noviembre).

¹² Que recoge por ejemplo, los pagos de salarios a trabajadores públicos, las adquisiciones de bienes y servicios, transferencias corrientes... (operaciones corrientes, capítulos 1 a 4) el fondo de contingencia (capítulo 5) y también las inversiones y transferencias de capital (operaciones de capital, capítulos 6 y 7) pero, en cualquier caso, los gastos que podríamos denominar “típicos” o “propios” de una Administración.

¹³ Aunque con la misma numeración su contenido es distinto. Recogen los impuestos directos, indirectos, tasas... (operaciones corrientes, capítulos 1 a 5) y los ingresos por la enajenación de inversiones y transferencias de capital recibidas (operaciones de capital, capítulos 6 y 7). Estos son los que vamos a considerar como ingresos “típicos” de una Administración.

los que el Estado asume el papel de acreedor¹⁴: si estos generan ingresos estaremos ante un ingreso del capítulo 8, si lo que generan son gastos ante un gasto del capítulo 8. Los conceptos de ingreso y de gasto de los capítulos 8 y 9 necesitan una aclaración posterior que es fundamental para la comprensión de la metodología, pues se apartan del saber convencional (y del contable privado).

El capítulo 9 especifica los ingresos y gastos de los pasivos financieros, de forma análoga a lo que hacía el capítulo 8 con los activos financieros: los ingresos que producen estos pasivos son ingresos del capítulo 9 y los gastos son gastos del capítulo 9.

Para evitar equívocos de muy graves consecuencias es preciso explicar lo que se entiende presupuestariamente por ingreso o gasto y que tiene que ver, no tanto con los conceptos al uso entre las familias y las empresas sino con las variables macroeconómicas y de déficit que señalamos en la primera parte de este marco conceptual.

Respecto de las operaciones no financieras, los conceptos de ingreso y gasto son fácilmente comprensibles con algunos matices: las compras y adquisiciones de servicios son, por ejemplo, gastos mientras que los impuestos, las cotizaciones sociales las tasas y también los alquileres que, por ejemplo, el Estado recibe al arrendar sus inmuebles, son también ingresos. Respecto de las llamadas “transferencias” sucede otro tanto: los pagos de pensiones que realiza son gastos y las cantidades que recibe de la Unión Europea son ingresos. El único matiz a introducir gira en torno a las inversiones (y transferencias de capital) donde todo se considera gasto (cuando se realiza) o ingreso (cuando se enajena) sin más complicación contable: la construcción de una autopista es gasto y la enajenación de un inmueble un ingreso, sin otra consideración.

Respecto a las operaciones financieras (capítulos 8 y 9) la consideración es totalmente distinta: es ingreso la entrada de dinero y gasto la salida. Esto supone lo siguiente: en el caso de deuda pública es ingreso la emisión, es decir el endeudamiento¹⁵ y gasto su amortización o

¹⁴ Por ejemplo cuando el Estado es dueño de unas acciones de una empresa o cuando tiene en su poder deuda pública de empresas privadas o de otro Estado.

¹⁵ Es la partida de ingreso que “falta” para cuadrar contablemente el presupuesto en los términos que vimos al unir déficit y deuda.

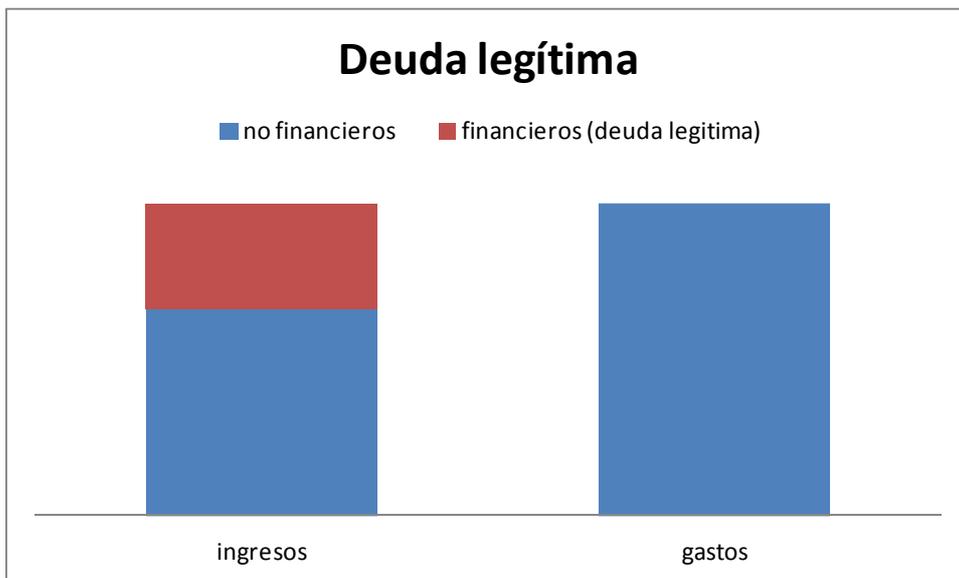
reembolso. En el caso de los activos financieros (capítulo 8) son ingresos su enajenación, amortización o reembolso y gasto su adquisición¹⁶.

c) Comprensión del informe

Llegamos así al punto clave para la comprensión de este informe. Si analizamos únicamente los ingresos y gastos no financieros, y restamos éstos de aquéllos lo que encontraremos será el déficit (o superávit) no financiero del Estado. En este informe se supone que éste es el déficit que legítimamente se puede financiar mediante el endeudamiento. Si el endeudamiento es mayor que ese déficit, la deuda es “ilegítima” en el sentido que está sirviendo para financiar gastos financieros. Una serie de ejemplos y unos gráficos explicarán mejor esta situación.

Supongamos, en primer lugar, que los gastos no financieros del Estado (capítulos 1 a 7) son superiores a los ingresos no financieros (capítulos 1 a 7) y que para poder atender esos pagos que no pueden ser satisfechos con los ingresos “típicos” del Estado, debe endeudarse. Habrá una emisión y colocación de deuda, y en consecuencia un aumento de los ingresos del capítulo 9. Esta deuda, a los efectos de este informe, se considera legítima. Gráficamente se expone así:

¹⁶ De forma análoga a las inversiones reales descritas anteriormente.



Imaginemos que el Estado se endeuda, no para financiar el déficit no financiero sino para prestar dinero a empresas privadas (bancos), de acuerdo con la clasificación económica habría un aumento de los ingresos del capítulo 9 (pasivos financieros) y, paralelamente un aumento de los gastos del capítulo 8 (activos financieros). Esta deuda se considera ilegítima. El gráfico que se muestra a continuación ilustra este supuesto de total “ilegitimidad”: no hay déficit pero hay endeudamiento¹⁷.

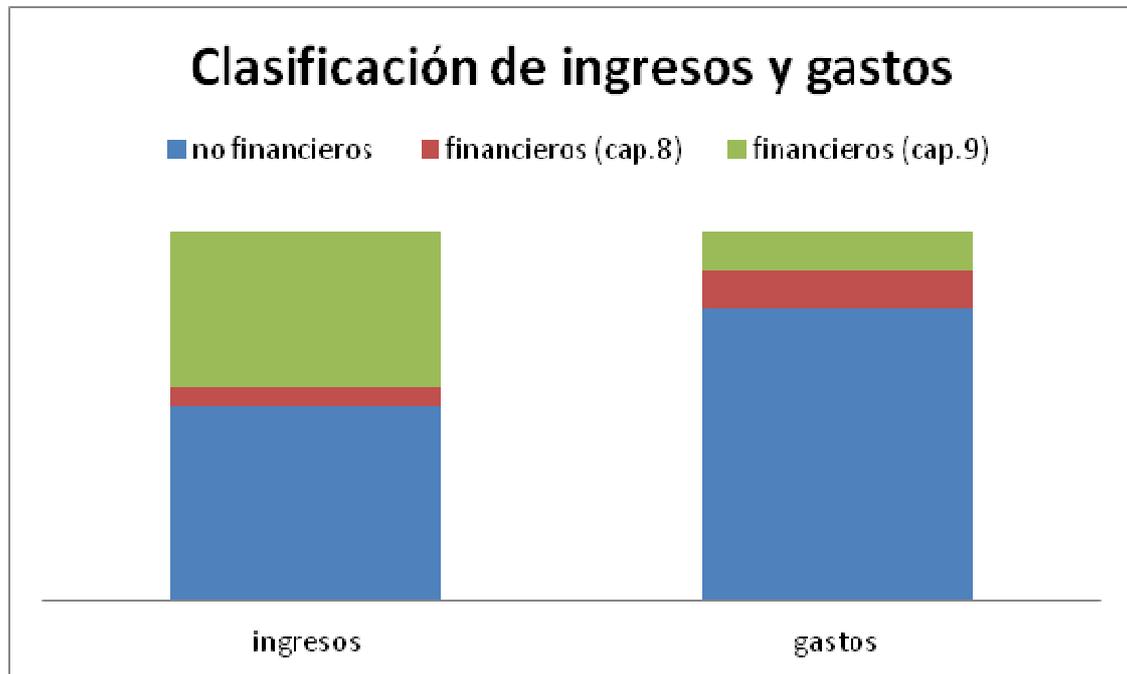
Estos son casos de laboratorio. Lo más probable es que nos encontremos con una combinación de todo tipo de operaciones, algunas de ellas incluso dentro de las financieras que también son legítimas. Al menos hay dos que, en este informe se consideran legítimas:

¹⁷ Se podrían argumentar causas de conveniencia o de rentabilidad económica (como afirmó en su día el Presidente del Gobierno) si se coloca la deuda pública a un tipo inferior al que luego se presta, pero en cualquier caso no hay que olvidar que ése no es el papel “propio” o “típico” de un Estado. Si en lugar de prestar a la banca a un tipo más elevado (bajo el supuesto de que se produzca la devolución del principal) se hubiera prestado a un tipo más elevado a un país en vías de desarrollo, la “ilegitimidad” de este tipo de operaciones estaría más clara y nadie se hubiera atrevido a justificar la operación.

- Por un lado las que proceden de la renovación de la deuda: una parte se amortiza, hay que devolverla y para ello, porque no existe superávit no financiero, hay que emitir nueva deuda. Presupuestariamente se refleja como un ingreso del capítulo 9 (emisión de deuda) y un gasto también del capítulo 9 (la amortización de la vencida).
- Por otro lado las que proceden de las necesidades de tesorería o liquidez, que producen los mismos movimientos que en punto anterior.

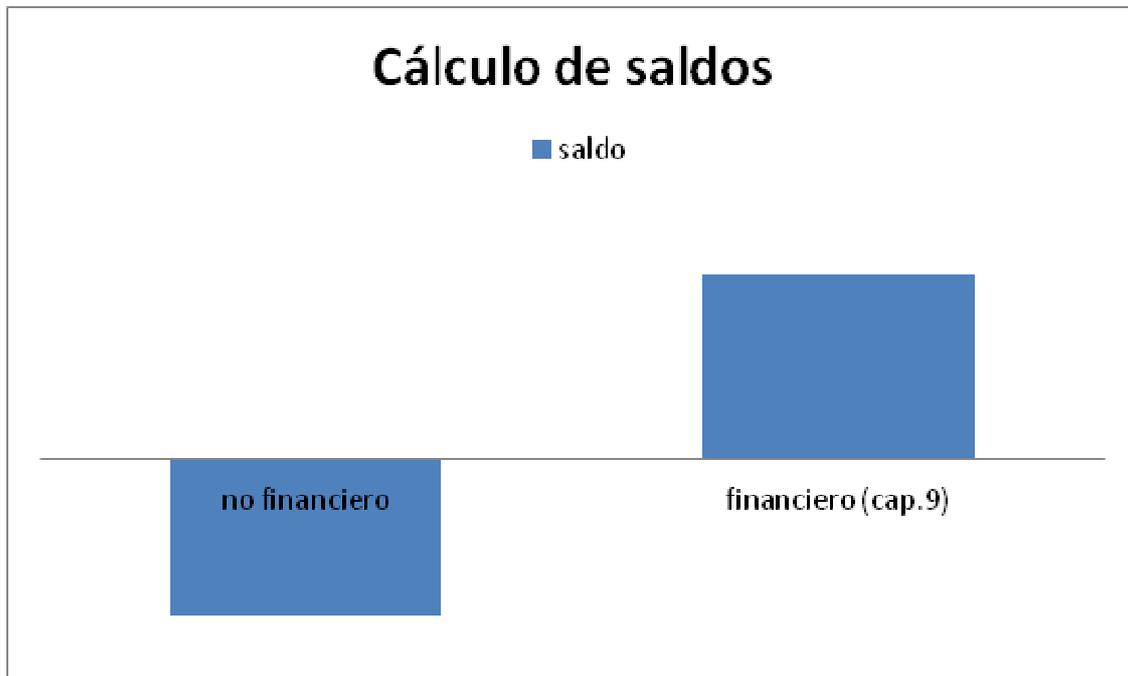
Para solventar estos casos es más práctico realizar un análisis de saldos, o dicho de otra manera, contrastar el déficit no financiero con el superávit del capítulo 9, que es el capítulo, reitero, en el que se ubica la deuda pública, de forma que se considere “deuda ilegítima” todo superávit (aumento del endeudamiento financiero) del capítulo 9 que exceda del déficit no financiero del Estado. Esto nos permite resolver de forma sencilla la cuantificación de la “deuda ilegítima”. La forma de proceder sigue los siguientes pasos.

En primer lugar se analizan los capítulos de ingresos y gastos no financieros, sin distinguir capítulos, y los financieros distinguiendo capítulo 8 y 9. Gráficamente podríamos estar ante una situación de partida como la siguiente:



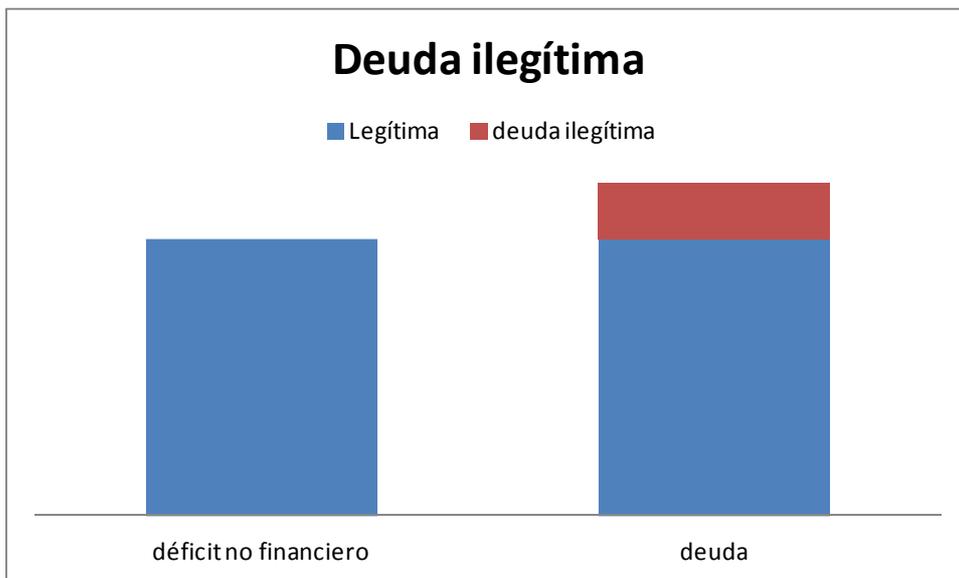
Con los ingresos y gastos no financieros calculamos el déficit (superávit) no financiero. Con los ingresos y gastos financieros exclusivamente del capítulo 9 hacemos lo mismo, siendo lo previsible que nos encontremos con un saldo de distinto signo que en el saldo no financiero¹⁸. Gráficamente el resultado es el siguiente:

¹⁸ Sobre todo en los últimos años en los que asistimos a la crisis de la deuda.



La comparación de las magnitudes absolutas de ambos saldos, nos dará la cuantía de la deuda "ilegítima"¹⁹, definida como aquella que no tiene como finalidad compensar el déficit no financiero del Estado. Gráficamente se resuelve así:

¹⁹ O, por lo menos no aplicada a suplir el déficit por las actividades "típicas" del Estado.



d) La ejecución del presupuesto:

Lo explicado hasta aquí, dentro del marco conceptual del informe, parte de los datos consignados en las Leyes anuales de Presupuestos: son, por definición datos estimados “a priori” (datos presupuestados). A medida que se ejecuta y finalmente se liquida el presupuesto, estos datos pueden variar, y de hecho lo hacen, significativamente. A la hora de realizar el análisis es imprescindible contar con los datos reales y no con los presupuestados que, como he dicho, pueden diferir de forma ostensible de los reales²⁰.

Por eso mismo los documentos que deben ser objeto de análisis (de “auditoría”) deben ser los informes de la Intervención General del Estado sobre liquidación del Presupuesto, aunque estos informes se elaboren con bastante retraso respecto de la ejecución del Presupuesto. En el momento de redactar

²⁰ Por dos razones: hay conceptos, en materia de gastos que son “limitativos”: no se puede gastar más de lo consignado presupuestariamente, pero es posible que se gaste menos, pues no haya necesidad de ello, o, porque, en una política de recortes, se declare indisponible cierta cantidad. Por otro lado hay conceptos en ingresos y gastos que son “estimativos”, en función del “cuadro macroeconómico” de cómo evolucione la economía: así el pago de prestaciones por desempleo o el ingreso por el impuesto sobre el valor añadido es algo que, cuando se elabora la Ley de Presupuestos se puede estimar, pero no conocer con certeza.

este informe el último ejercicio presupuestario liquidado es 2.009, pero existe un avance de liquidación de 2.010 cuyos datos he utilizado también.

En estos informes se exponen las cifras de la siguiente manera:

Si se trata de **gastos**, se indica el **crédito inicial**, que es el recogido en la Ley de Presupuestos conforme se aprobó, el **crédito final**, que es el resultante de las modificaciones presupuestarias habidas a lo largo del ejercicio²¹, las **obligaciones reconocidas**²² y los **pagos realizados**. En principio y es por lo que se ha optado en este informe, la mayoría de los análisis se han realizado sobre las obligaciones reconocidas, que es lo que se debe, pero, habida cuenta de la naturaleza financiera de la deuda pública, en el sentido de obtención de dinero, en algunos casos he tenido en cuenta el dato de los pagos realizados.

Si se trata de **ingresos**, la liquidación del presupuesto ofrece cifras respecto de las **previsiones iniciales**²³, las **previsiones definitivas**, los **derechos reconocidos**²⁴ y la **recaudación**²⁵. De nuevo parece lo adecuado realizar los análisis a partir de los derechos reconocidos, aunque lo ingresado podría ser interesante para entender las tensiones de liquidez por las que se ha atravesado.

e) El pago de intereses de la deuda:

²¹ Determinados créditos presupuestarios pueden modificarse al alza o a la baja de acuerdo con un procedimiento muy estricto establecido en la Ley General Presupuestaria.

²² Aunque no es necesario conocerlo para entender el informe, un gasto necesita atravesar una serie de fases: en la ordenación del gasto están la autorización y la disposición (o liquidación); en la ordenación del pago están la ordenación y el pago. Estas cantidades corresponden a la fase de disposición: son cantidades que se reconocen que se deben, pero que aún no se han pagado.

²³ La cuantía recogida inicialmente en el presupuesto.

²⁴ Que ya no son previsiones sino que son derechos con fuerza legal que la Administración tiene frente a terceros.

²⁵ El ingreso efectivo.

La deuda no sólo consiste en tomar prestado el dinero y devolverlo. Durante el tiempo que dura el préstamo el Estado debe abonar intereses²⁶, que son variables en función del tipo al que haya sido colocada la deuda en el momento de su emisión.

Estos intereses, esto es muy importante aclararlo, no forman parte de los gastos de los capítulos financieros del presupuesto (8 y 9) sino que se presupuestan y contabilizan dentro del capítulo 3, con lo que forman parte de los gastos no financieros y, por lo tanto, su importe interviene en el cálculo del déficit no financiero del Estado. En el posterior análisis se tendrá en cuenta esta circunstancia.

2.- Análisis:

Con el marco conceptual descrito en el punto anterior y con los datos señalado en ese marco, datos que a efectos de su tratamiento masivo han sido obtenidos en formato electrónico de la base BADESPE del Instituto de Estudios Fiscales²⁷, se realiza el siguiente análisis:

a) Evolución de magnitudes y punto de inflexión:

El objeto de esta prueba es poner de manifiesto la existencia de cambios de conducta en las políticas y la gestión de la deuda Pública.

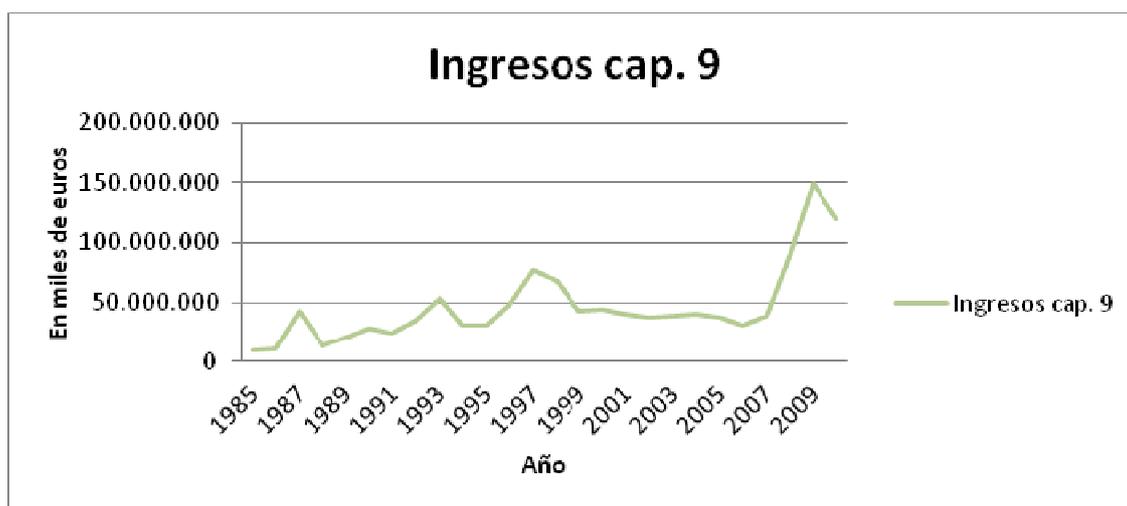
En primer lugar analizamos la evolución de los ingresos del capítulo 9, pasivos financieros desde 1.985 hasta 2.010, en los datos que se refieren a derechos reconocidos. La serie histórica es la siguiente:

²⁶ Junto con la amortización de la parte correspondiente es lo que se denomina el “servicio de la deuda”.

²⁷ Excepto por lo que se refiere al avance provisional de 2.010, cuyos datos han sido obtenidos a partir del propio informe de la Intervención General de la Administración del Estado.

| Año | importe ²⁸ | Año | importe | año | importe | año | importe |
|------|-----------------------|------|------------|------|------------|------|-------------|
| 1985 | 9.415.113 | 1992 | 35.103.548 | 1999 | 43.389.985 | 2006 | 30.436.649 |
| 1986 | 10.450.531 | 1993 | 53.250.388 | 2000 | 43.644.231 | 2007 | 39.399.727 |
| 1987 | 43.263.105 | 1994 | 30.409.349 | 2001 | 39.739.936 | 2008 | 88.215.909 |
| 1988 | 14.045.292 | 1995 | 31.459.690 | 2002 | 37.534.780 | 2009 | 149.478.895 |
| 1989 | 19.994.849 | 1996 | 47.849.446 | 2003 | 38.787.299 | 2010 | 120.251.000 |
| 1990 | 27.594.912 | 1997 | 76.856.022 | 2004 | 40.163.760 | | |
| 1991 | 24.695.095 | 1998 | 67.576.124 | 2005 | 37.072.271 | | |

Enseguida se advierte un pico (el del 97) y un punto de inflexión, a partir de 2.008:



Este punto de inflexión podría explicarse como resultado del déficit no financiero del Estado como consecuencia de la crisis económica, por lo que tendría sentido relacionar las entradas de dinero por deuda pública (en general los ingresos del capítulo 9) con, por ejemplo, los gastos no financieros del Estado o, mejor aún, con el déficit no financiero del Estado. La siguiente tabla

²⁸ En miles de euros.

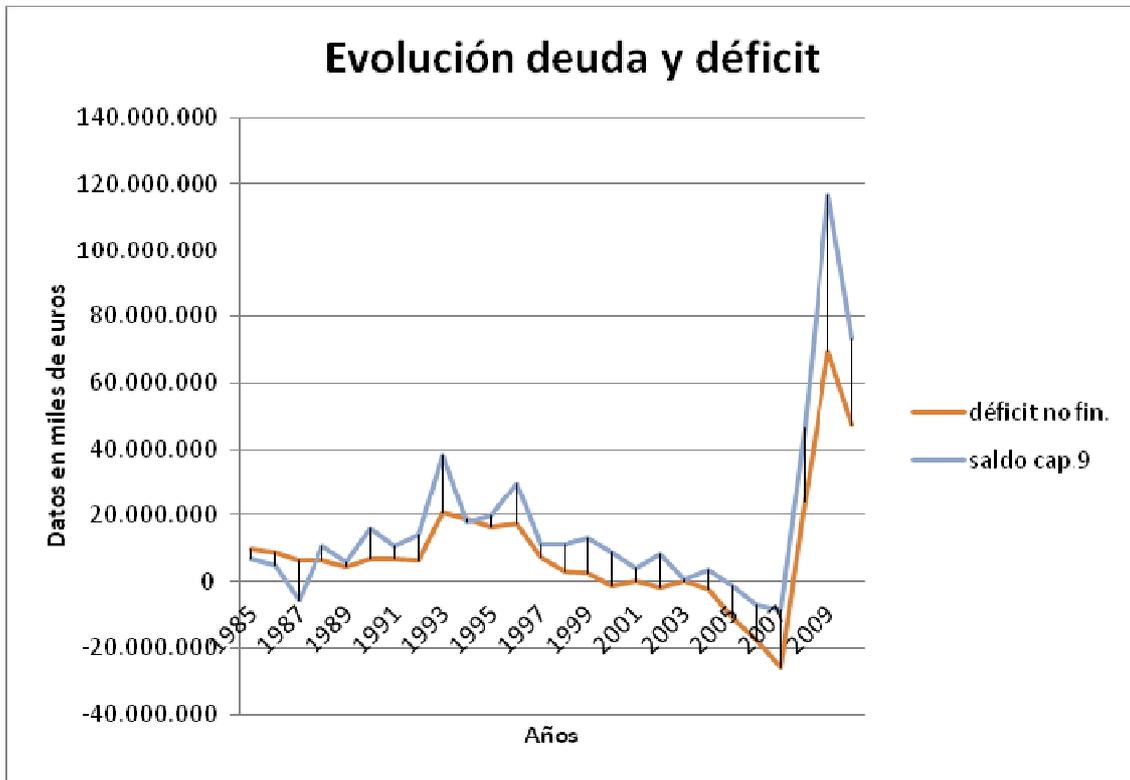
muestra la serie histórica tanto de los ingresos y gastos no financieros, como el déficit no financiero²⁹ desde 1.985 a 2.010 (todos los datos en miles de euros):

| año | Ingresos No financieros | Gastos no financieros | Gastos capítulo 9 | Ingresos capítulo 9 | déficit no financiero ³⁰ | saldo capítulo 9 |
|-------|-------------------------|-----------------------|-------------------|---------------------|-------------------------------------|------------------|
| 1.985 | 27.116.584 | 36.602.064 | 2.590.795 | 9.415.113 | 9.485.480 | 6.824.318 |
| 1.986 | 33.843.448 | 42.432.789 | 5.710.372 | 10.450.531 | 8.589.340 | 4.740.158 |
| 1.987 | 42.055.329 | 48.206.370 | 49.110.328 | 43.263.105 | 6.151.040 | -5.847.223 |
| 1.988 | 48.370.722 | 54.703.479 | 3.642.386 | 14.045.292 | 6.332.756 | 10.402.906 |
| 1.989 | 58.421.213 | 62.681.464 | 14.271.555 | 19.994.849 | 4.260.250 | 5.723.294 |
| 1.990 | 62.437.831 | 69.367.483 | 11.631.093 | 27.594.912 | 6.929.652 | 15.963.819 |
| 1.991 | 69.296.611 | 76.090.873 | 14.154.857 | 24.695.095 | 6.794.262 | 10.540.238 |
| 1.992 | 77.710.174 | 84.118.405 | 21.017.279 | 35.103.548 | 6.408.231 | 14.086.269 |
| 1.993 | 79.230.626 | 99.654.953 | 14.918.154 | 53.250.388 | 20.424.327 | 38.332.233 |
| 1.994 | 81.001.268 | 99.867.116 | 12.840.023 | 30.409.349 | 18.865.848 | 17.569.327 |
| 1.995 | 86.992.800 | 103.513.469 | 11.561.844 | 31.459.690 | 16.520.669 | 19.897.846 |
| 1.996 | 92.863.246 | 110.008.877 | 18.163.241 | 47.849.446 | 17.145.631 | 29.686.206 |
| 1.997 | 104.189.715 | 111.404.854 | 65.865.121 | 76.856.022 | 7.215.138 | 10.990.901 |
| 1.998 | 109.358.209 | 112.360.343 | 56.678.056 | 67.576.124 | 3.002.134 | 10.898.068 |
| 1.999 | 113.756.109 | 116.316.601 | 30.475.310 | 43.389.985 | 2.560.492 | 12.914.674 |
| 2.000 | 122.009.269 | 120.770.253 | 34.775.999 | 43.644.231 | -1.239.016 | 8.868.232 |
| 2.001 | 127.526.621 | 127.624.754 | 36.049.303 | 39.739.936 | 98.133 | 3.690.633 |
| 2.002 | 112.469.797 | 110.450.721 | 29.473.377 | 37.534.780 | -2.019.076 | 8.061.403 |
| 2.003 | 113.351.544 | 113.426.323 | 38.066.857 | 38.787.299 | 74.779 | 720.442 |
| 2.004 | 118.356.486 | 116.075.648 | 36.873.989 | 40.163.760 | -2.280.838 | 3.289.771 |
| 2.005 | 131.991.114 | 120.980.182 | 38.551.941 | 37.072.271 | -11.010.932 | -1.479.670 |
| 2.006 | 147.809.731 | 130.155.136 | 37.384.706 | 30.436.649 | -17.654.595 | -6.948.057 |
| 2.007 | 165.727.191 | 139.822.493 | 47.745.792 | 39.399.727 | -25.904.698 | -8.346.065 |
| 2.008 | 134.761.243 | 158.925.104 | 41.608.440 | 88.215.909 | 24.163.861 | 46.607.469 |
| 2.009 | 109.915.257 | 179.260.303 | 32.781.594 | 149.478.895 | 69.345.046 | 116.697.301 |
| 2.010 | 131.801.000 | 179.051.300 | 47.125.400 | 120.251.000 | 47.250.300 | 73.125.600 |

²⁹ Es una variable construida a partir de las dos magnitudes anteriores, ingresos capítulos 1 al 7 y gastos capítulos 1 al 7, siempre a partir de cifras de obligaciones y derechos reconocidos pero NO es el dato OFICIAL de déficit que se contiene en los informes de liquidación del Presupuesto.

³⁰ En cantidades positivas los déficits, en negativas los superávits a fin de obtener una mejor representación gráfica.

Del análisis de la tabla y, mejor aún, del análisis gráfico se observa que no existe completa correlación entre el endeudamiento (saldo³¹ del capítulo 9) y el déficit no financiero:



Evidentemente, y como no podría ser de otra manera, déficit no financiero y deuda están fuertemente correlacionados, pero existe un diferencial que no puede ser explicado en términos de financiación de las actividades ordinarias del Estado. Este diferencial es el que este informe considera ilegítimo y del que, en las sucesivas pruebas se va a tratar de cuantificar y explicar su origen.

b) Cuantificación de la deuda “ilegítima”:

³¹ Que debería reflejar el aumento de deuda, una vez descontado el reembolso de la vencida)

Como se indicó en el marco conceptual del presente informe, la deuda “ilegítima” era aquella que no había servido para equilibrar, en sentido contable, la diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros del Estado. De la prueba anterior se dedujo que el periodo a estudiar en el que se ha podido generar esta deuda “ilegítima” se concreta a los años 2.008, 2.009 y 2.010. Son estos tres años sobre los que vamos a cuantificar la deuda pública “ilegítima” o espuria de acuerdo con la metodología de saldos expuesta en el marco conceptual.

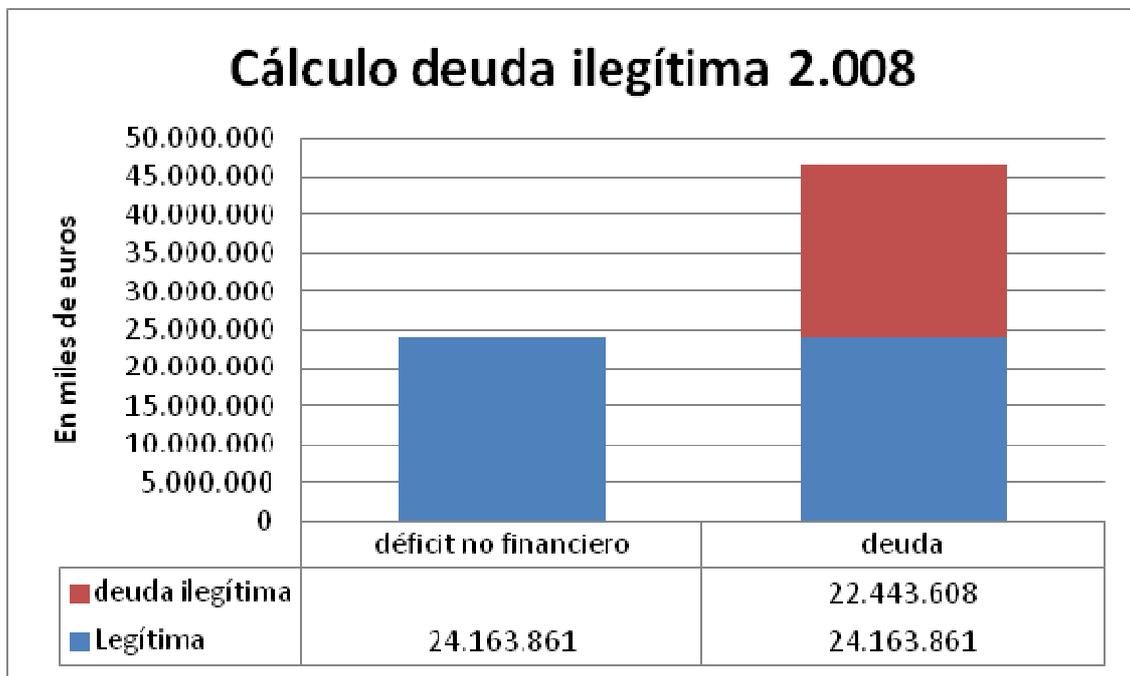
Año 2.008.

Los datos obrantes en los informes de la Intervención General del Estado son los siguientes:

| Concepto (Nombre de la serie en BADESPE) | Año 2008 |
|--|-----------------|
| Gastos. Total operaciones no financieras. Créditos definitivos | 164.808.756 |
| Gastos. Total operaciones no financieras. Créditos iniciales | 149.231.195 |
| Gastos. Total operaciones no financieras. Obligaciones reconocidas | 158.925.104 |
| Gastos. Total operaciones no financieras. Pagos realizados | 143.548.102 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Derechos reconocidos | 134.761.243 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Previsiones definitivas | 158.757.220 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Previsiones iniciales | 158.757.220 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Recaudación | 125.490.009 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Créditos definitivos | 30.678.718 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Créditos iniciales | 14.981.283 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Obligaciones reconocidas | 28.203.135 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Pagos realizados | 19.496.478 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Derechos reconocidos | 3.276.748 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Previsiones definitivas | 2.797.689 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Previsiones iniciales | 2.797.690 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Recaudación | 3.169.829 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Créditos definitivos | 41.609.570 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Créditos iniciales | 34.508.604 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Obligaciones reconocidas | 41.608.440 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Pagos realizados | 41.608.335 |

| | |
|---|------------|
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Derechos reconocidos | 88.215.909 |
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Recaudación | 88.215.909 |
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap.9). Previsiones definitivas | |
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap.9). Previsiones iniciales | |

Con estos datos, aplicando la metodología indicada, el resultado es el siguiente:



La deuda pública ilegítima asciende, en 2.008 a 22.444 millones de euros. El destino es evidente: ha sido prestado a terceros como inmediatamente se advierte al ver la partida presupuestaria para esos préstamos (gastos del capítulo 8) con un crédito inicial consignado en la Ley de Presupuestos de 14.981 millones de euros que acabó convirtiéndose, por sucesivas modificaciones presupuestarias en 30.679 millones de euros, más del doble de lo inicialmente presupuestado.

Las posibles tensiones financieras que hubieran llevado al endeudamiento no se aprecian. Es cierto que existe una diferencia de 9.271 millones de euros entre los derechos reconocidos y lo efectivamente recaudado, pero otro tanto sucede en la parte del gasto, con una diferencia entre las obligaciones reconocidas y lo pagado de 15.377 millones de euros, bastante mayor, que explica además el hecho de que parte de la tensión financiera se está trasladando a los proveedores vía morosidad de las administraciones.

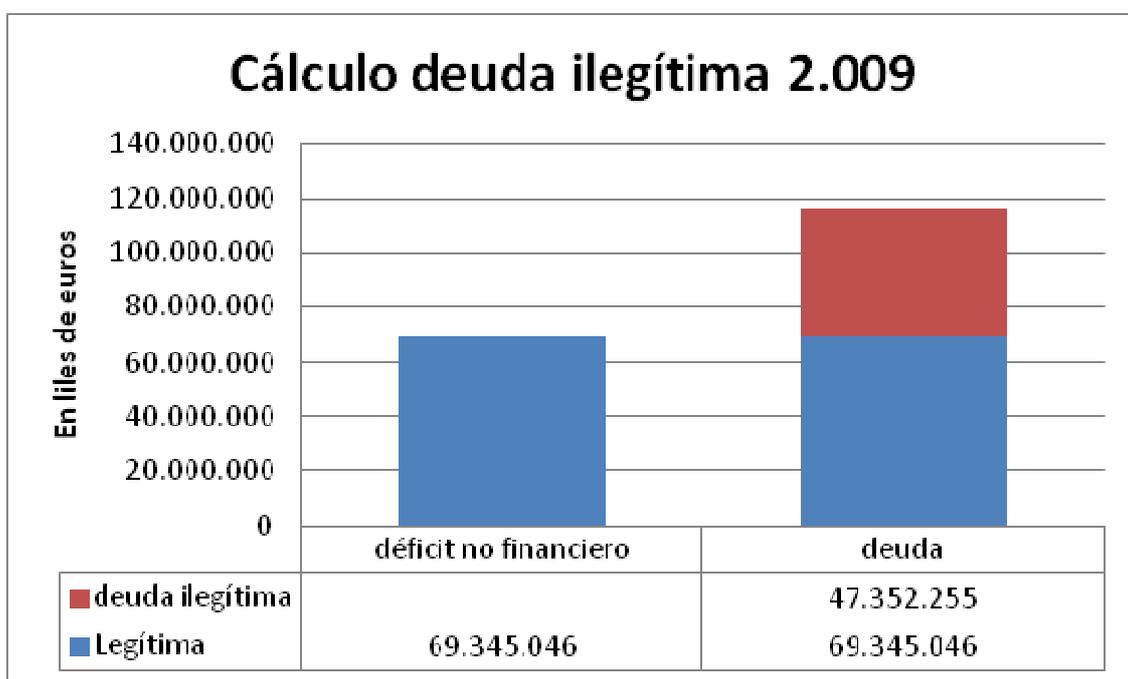
Año 2.009:

Los datos obrantes en los informes de la Intervención General del Estado son los siguientes:

| Concepto (Nombre de la serie en BADESPE) | Año 2009 |
|--|-----------------|
| Gastos. Total operaciones no financieras. Créditos definitivos | 182.819.863 |
| Gastos. Total operaciones no financieras. Créditos iniciales | 154.652.981 |
| Gastos. Total operaciones no financieras. Obligaciones reconocidas | 179.260.303 |
| Gastos. Total operaciones no financieras. Pagos realizados | 169.639.867 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Derechos reconocidos | 109.915.257 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Previsiones definitivas | 141.109.805 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Previsiones iniciales | 141.109.805 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Recaudación | 97.505.678 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Créditos definitivos | 35.060.361 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Créditos iniciales | 34.292.274 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Obligaciones reconocidas | 28.570.116 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Pagos realizados | 24.708.725 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Derechos reconocidos | 2.781.372 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Previsiones definitivas | 2.340.164 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Previsiones iniciales | 2.340.164 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Recaudación | 2.631.869 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Créditos definitivos | 33.972.652 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Créditos iniciales | 33.972.651 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Obligaciones reconocidas | 32.781.594 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Pagos realizados | 32.781.473 |

| | |
|---|-------------|
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Derechos reconocidos | 149.478.895 |
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Recaudación | 149.478.895 |
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap.9). Previsiones definitivas | |
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap.9). Previsiones iniciales | |

Aplicando la metodología de “deuda ilegítima” propuesta en este informe resulta lo siguiente:



La deuda pública ilegítima asciende, en 2.009 a 47.352 millones de euros. El destino, al igual que en 2.008, es evidente: ha sido prestado a terceros como inmediatamente se advierte al ver la partida presupuestaria para esos préstamos (gastos del capítulo 8) con un crédito definitivo de 35.060 millones de euros, superior al del año anterior, pero esta vez perfectamente previsto a la hora de aprobar los presupuestos del ejercicio³²

³² A diferencia de 2.008 cuándo la crisis de solvencia de las Entidades Financieras pilló desprevenido al Gobierno.

Las posibles tensiones financieras que hubieran llevado al endeudamiento no se aprecia de forma excesiva este ejercicio con una diferencia de 12.410 millones de euros entre los derechos reconocidos y lo efectivamente recaudado, y, en la parte del gasto, con una diferencia entre las obligaciones reconocidas y lo pagado de 9.620 millones de euros, aunque la situación se invierte respecto de 2.008: ahora es la Administración la que tiene más difícil el cobro de sus derechos.

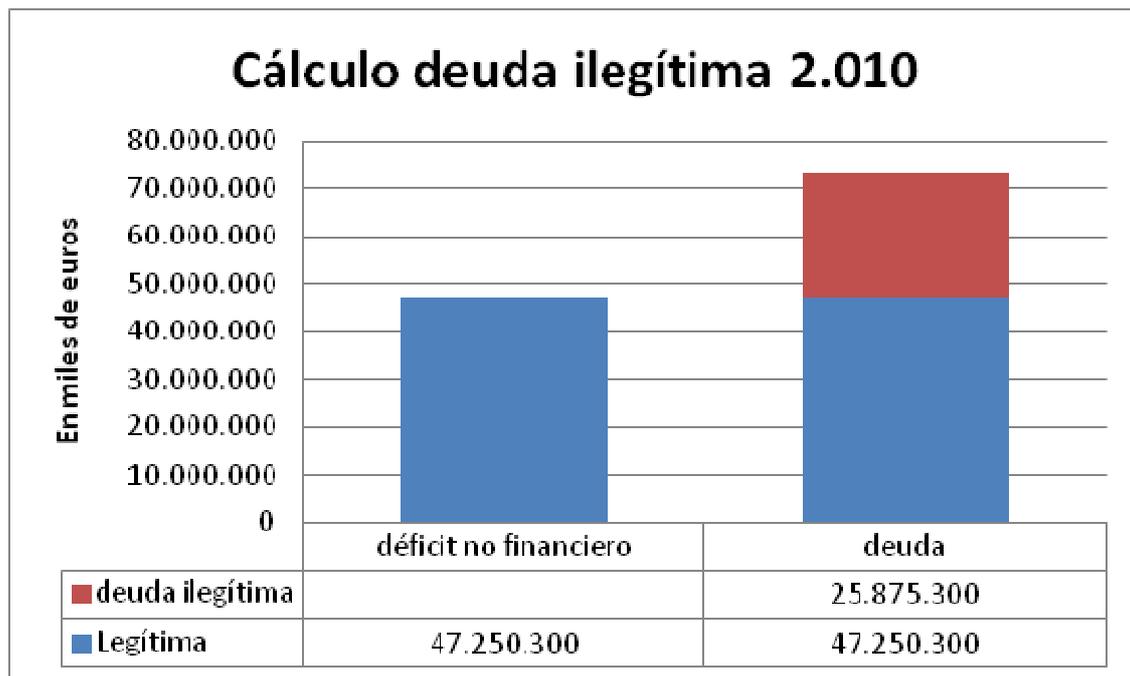
Año 2.010:

Los datos obrantes en el avance de la liquidación del presupuesto, son los siguientes:

| Concepto (Nombre de la serie en BADESPE) | Año 2010 |
|--|-----------------|
| Gastos. Total operaciones no financieras. Créditos definitivos | 182.152.000 |
| Gastos. Total operaciones no financieras. Créditos iniciales | 186.472.000 |
| Gastos. Total operaciones no financieras. Obligaciones reconocidas | 179.051.300 |
| Gastos. Total operaciones no financieras. Pagos realizados | 171.372.900 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Derechos reconocidos | 131.801.000 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Previsiones definitivas | 121.205.930 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Previsiones iniciales | 121.205.930 |
| Ingresos. Total operaciones no financieras. Recaudación | 117.724.500 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Créditos definitivos | 22.694.000 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Créditos iniciales | 25.799.200 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Obligaciones reconocidas | 14.949.200 |
| Gastos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Pagos realizados | 12.900.900 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Derechos reconocidos | 3.517.000 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Previsiones definitivas | 3.191.916 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Previsiones iniciales | 3.191.916 |
| Ingresos. Activos financieros. Total (Cap. 8). Recaudación | 3.367.000 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Créditos definitivos | 47.408.800 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Créditos iniciales | 47.408.800 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Obligaciones reconocidas | 47.125.400 |
| Gastos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Pagos realizados | 47.100.400 |
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Derechos reconocidos | 120.251.000 |

| | |
|---|-------------|
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap. 9). Recaudación | 120.251.000 |
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap.9). Previsiones definitivas | |
| Ingresos. Pasivos financieros. Total (Cap.9). Previsiones iniciales | |

El análisis de “deuda ilegítima” muestra lo siguiente:



La deuda “ilegítima” asciende a 25.875 millones de euros, respecto de la que se puede hacer las mismas consideraciones que en los ejercicios anteriores: es dinero que, inmediatamente se ha prestado como se ve en los créditos definitivos del gasto del capítulo 8: 22.694 millones de euros. Como consuelo cabe decir que la situación parece que se estabiliza (de hecho, por primera vez en la crisis el crédito inicialmente previsto para esta contingencia era más elevado) aunque, a la vista de las declaraciones actuales (y teniendo en cuenta que los datos de 2.011 no han sido analizados) parece que esa estabilización es sólo un espejismo.

Por lo que respecta a las tensiones de tesorería, 2.010 arroja una diferencia de 14.076 euros entre los ingresos del Estado reconocidos y los recaudados, frente 7.678 millones de euros de “morosidad administrativa” lo que evidencia lo que ya es un problema: la falta de liquidez de la Administración Central del Estado en la medida que no se están ingresando sino aplazando determinados ingresos (sobre todo los tributarios) mientras se tiene que hacer frente al pago de salarios, suministros, servicios...

c) Cálculo global de la deuda ilegítima:

Las cantidades calculadas en los ejercicios 2.008, 2.009 y 2.010 arrojan un saldo de 95.671 millones de euros de deuda “ilegítima”. Si a esto unimos el crédito de gastos del capítulo 8 (activos financieros) recogido en los presupuestos generales del Estado para 2.011, que asciende a 12.632 millones de euros y que como referencia y por lo que hemos visto, podría valer como deuda ilegítima para 2.011, el resultado asciende a 108.303 millones de euros. A estas cantidades habrá que añadir las cantidades que se consignan en los presupuestos para 2.012, a fecha de elaboración de este informe pendientes de aprobación.

d) Impacto sobre el déficit y el cumplimiento de los requisitos de la Unión Monetaria Europea:

La capacidad de endeudamiento está sujeta a factores económicos y jurídicos: económicos en la medida que un mayor endeudamiento supone mayor dificultad para el acceso al crédito, mayores tipos de interés, mayores gastos financieros³³ y mayores dificultades en el futuro para devolverla.

³³ Que se computan dentro del capítulo 3 del presupuesto de gastos, como si se tratara de gastos no financieros.

De acuerdo con las normas de creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF)³⁴ y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)³⁵, éstos podrían también acudir al mercado a endeudarse, lo que han hecho. Incluso, respecto de este último el Estado ha concedido avales para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones³⁶. Todo ello no hace más que complicar y encarecer el acceso al crédito al Estado cuando lo necesita para financiar los servicios públicos.

Los factores jurídicos, derivados del cumplimiento de los requisitos previstos en la Unión Monetaria también afectan al endeudamiento, tanto en el límite permitido (cuantía de la deuda pública) como en el déficit autorizado (pues el pago de intereses es un gasto).

La serie histórica de lo que la Administración Central del Estado paga en el capítulo de gastos financieros se muestra en la siguiente tabla:

| Año | Gastos ³⁷ financieros | Año | Gastos financieros | Año | Gastos financieros |
|-------------|-------------------------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|
| 1985 | 4.657.982 | 1995 | 17.522.183 | 2005 | 16.978.000 |
| 1986 | 6.366.990 | 1996 | 20.270.173 | 2006 | 15.619.665 |
| 1987 | 6.216.791 | 1997 | 21.612.738 | 2007 | 14.537.858 |
| 1988 | 7.005.800 | 1998 | 20.137.181 | 2008 | 15.929.010 |
| 1989 | 7.971.602 | 1999 | 19.089.563 | 2009 | 17.651.707 |
| 1990 | 8.855.012 | 2000 | 17.732.199 | 2010 | 22.235.000 |
| 1991 | 10.922.145 | 2001 | 18.361.208 | | |
| 1992 | 12.018.463 | 2002 | 18.792.555 | | |
| 1993 | 13.976.687 | 2003 | 19.802.004 | | |

³⁴ La Disposición adicional primera del Real Decreto Ley 6/2.008, de 10 octubre indica que “El Fondo para la Adquisición de Activos Financieros podrá realizar cuantas actuaciones instrumentales sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, pudiendo ostentar la condición de miembro de cualquier mercado o sistema multilateral de negociación”.

³⁵ El Real Decreto 9/2.009 de 26 de junio indica que “Adicionalmente, para el cumplimiento de sus fines el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria podrá captar financiación en los mercados de valores emitiendo valores de renta fija, recibir préstamos, solicitar la apertura de créditos y realizar cualesquiera otras operaciones de endeudamiento.”

³⁶ Artículo 54 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2010, en el que se reservan avales por 27.000 millones de euros para garantizar determinadas obligaciones económicas exigibles al FROB.

³⁷ En miles de euros.

1994

16.844.410

2004

17.426.843

Y su evolución gráfica es la siguiente:



Los gastos financieros, es obvio, no dependen sólo de la cantidad de deuda viva sino también del tipo de interés a que se haya colocado. Eso explica los picos de mediados de los noventa donde coincidió un elevado endeudamiento con unos tipos superiores a los actuales. En cualquier caso y en la situación actual, con más de veinte mil millones de euros en intereses debemos plantearnos cuál sería de verdad el déficit del Estado si no hubiera que satisfacer los intereses de una deuda ilegítima.

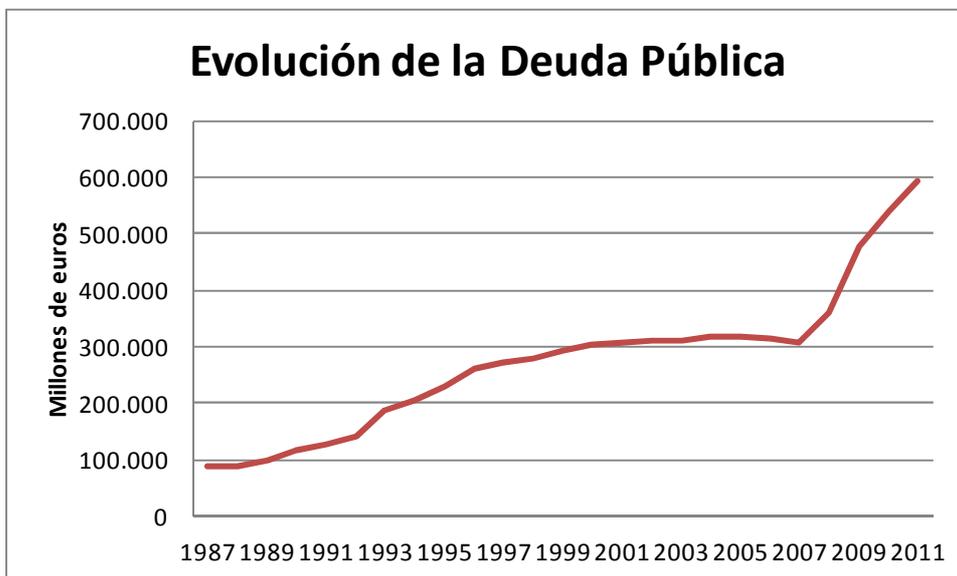
Tomemos los datos del avance de liquidación del presupuesto de 2.010. De acuerdo con la Intervención General de la Administración del Estado, el déficit como diferencia entre ingresos y gastos no financieros en ese ejercicio ascendió a 47.250,3 millones de euros. Con ese mismo informe y, como ya se dijo, los gastos financieros en 2.010 ascendieron a 22.235 millones de euros. La primera tarea debe ser definir cuántos de esos gastos corresponden a la

deuda “ilegítima” y por lo tanto no deberían formar parte de un déficit “legítimo”.

De acuerdo con las estadísticas de la Dirección General del Tesoro, el nominal bruto de nuestra deuda, desde 1.987, es el siguiente:

| Año | total bruto ³⁸ | Año | total bruto | año | total bruto |
|------|------------------------------|------|-------------|------|-------------|
| 1987 | 87.009 | 1996 | 260.560 | 2005 | 319.162 |
| 1988 | 88.695 | 1997 | 270.694 | 2006 | 312.457 |
| 1989 | 97.551 | 1998 | 280.116 | 2007 | 307.168 |
| 1990 | 115.654 | 1999 | 294.737 | 2008 | 358.425 |
| 1991 | 125.669 | 2000 | 305.300 | 2009 | 475.402 |
| 1992 | 141.857 | 2001 | 306.922 | 2010 | 540.639 |
| 1993 | 185.832 | 2002 | 311.961 | 2011 | 592.090 |
| 1994 | 203.873 | 2003 | 309.135 | | |
| 1995 | 229.358 | 2004 | 319.154 | | |

Cuya evolución de forma gráfica se muestra a continuación:



³⁸ Datos en millones de euros

Evidente reflejo de la “crisis de deuda” por la que se atraviesa a partir de 2.008.

Con estos datos y una simple regla de tres podrían cuantificarse los intereses “ilegítimos” procedentes de la deuda “ilegítima” que hemos cuantificado anteriormente, de esta manera³⁹:

| Año | deuda | gastos fin. | deuda ilegítima | acumulada | intereses ilegítimos |
|-------|---------|-------------|-----------------|---------------------------|----------------------|
| 2.008 | 358.425 | 15.929 | 22.444 | 22.444 | 997 |
| 2.009 | 475.402 | 17.651 | 47.352 | 69.796 | 2.591 |
| 2.010 | 540.639 | 22.235 | 25.875 | 95.671 | 3.935 |
| 2.011 | 592.090 | 27.420 | 12.632 | 108.303 | 5.016 |
| | | | | total⁴⁰ | 12.539 |

Lo que supone la adición de 12.539 millones de euros a la deuda “ilegítima” como intereses “ilegítimos”.

Un resultado muy similar se obtiene aplicando los tipos medios de interés en colocación de la deuda, información también publicada por la Dirección General del Tesoro:

| año | deuda | gastos fin. | deuda ilegítima | acumulada | intereses ilegítimos |
|-------|---------|-------------|-----------------|---------------------------|----------------------|
| 2.008 | 358.425 | 15.929 | 22.444 | 22.444 | 970 |
| 2.009 | 475.402 | 17.651 | 47.352 | 69.796 | 2.642 |
| 2.010 | 540.639 | 22.235 | 25.875 | 95.671 | 3.597 |
| 2.011 | 592.090 | 27.420 | 12.632 | 108.303 | 4.111 |
| | | | | total⁴¹ | 11.320 |

³⁹ Bajo el supuesto de que la deuda ilegítima no se ha amortizado hasta la fecha, lo que es evidente teniendo en cuenta que el endeudamiento ha subido año tras año.

⁴⁰ En millones de euros.

⁴¹ Millones de euros.

Esto supone aumentar las cantidades ilegítimas hasta los 120.842 millones de euros. Paralelamente, el déficit público debería disminuirse en cinco mil millones de euros si no se admitiera el pago de intereses de la deuda pública ilegítima, lo que supone, aproximadamente medio punto del P.I.B. en 2.011 y, de seguirse la misma evolución, cabría suponer que el pago de intereses de deuda ilegítima alcanzaría casi un 1% del P.I.B en 2.012 y lo superaría en 2.013: en ese momento los gastos financieros de la deuda ilegítima representarían la cuarta parte del déficit público de la Administración Central del Estado.

3.- Trabajo de campo:

Hasta ahora nos hemos centrado en definir cuáles han sido los movimientos de las magnitudes económicas que evidencian una utilización perversa de la Deuda Pública (se pide prestado para luego prestar a otros). El trabajo de campo consiste en el análisis de los papeles, en este caso, la diferente documentación anexa a los Presupuestos Generales del Estado de cada uno de los ejercicios en los que se ha detectado la utilización espuria del endeudamiento para comprender su origen y finalidad.

El punto de partida es la llamada “serie roja” de la documentación de los Presupuestos Generales del Estado. A través de esta documentación localizamos los créditos de gasto esenciales. Como habíamos anticipado en los apartados anteriores un aumento de los saldos⁴² del capítulo 9 por encima del déficit no financiero, sólo podría aplicarse a un gasto del capítulo 8 (activos financieros), es decir, a lo que los Presupuestos justificarían como una “inversión” en activos financieros.

Según el cuadro de políticas correspondientes a la Sección: 15 Ministerio de Economía y Hacienda localizamos el Programa 931M denominado “Previsión y política económica” donde aparece el crédito del capítulo 8 (15.16.879) Aportación al Fondo para la Adquisición de Activos

⁴² Diferencia entre ingresos y gastos en pasivos financieros.

Financieros dotado con 20.000.000,00 miles de euros en 2.009. En 2.008 y 2.010 no se presupuestaron partidas especialmente anómalas en el capítulo 8, lo que no quiere decir que no existan, pues como ya se puso de manifiesto y de nuevo se expondrá, hay importantes desviaciones entre lo presupuestado y lo posteriormente modificado⁴³.

En el ejercicio 2.010, según aparece en el avance de la liquidación del presupuesto de gastos se han introducido modificaciones de crédito en el capítulo 8, ampliándolo en los 9.800.900 miles de euros. En el ejercicio 2.008, que fue el año en el que la crisis del sector financiero privado explotó de improviso, según la ejecución del presupuesto se aprobó un crédito extraordinario de 15.000.000 miles de euros.

La suma de estas cantidades directamente obtenidas del examen de la documentación de los Presupuestos de cada año y de sus informes de ejecución muestran directamente una deuda “ilegítima” (pues todas las aportaciones del capítulo 8 han sido financiadas con ingresos del capítulo 9, es decir, con la emisión de deuda pública) de aproximadamente 45.000 millones de euros, sólo en los periodos 2.008 a 2.010, a lo que habría que unir las cifras de 2.011, que sólo veremos cuándo esté disponible el avance de liquidación de ese ejercicio, pero que podría elevar la “ayuda” directa al sector bancario hasta prácticamente la mitad de la deuda calificada como “ilegítima” según el modelo teórico propuesto en el punto anterior (108.303 millones de euros).

Conclusiones:

Primera.- La **deuda “ilegítima”**, considerada exclusivamente como aquélla generada no con la finalidad de cubrir déficits públicos no financieros,

⁴³ Dejando aparte la legitimidad del resto de gastos del capítulo 8: como botón de muestra, en el estado de gastos del Presupuesto de 2.011 se destinan, en el Ministerio de Fomento, 250 millones de euros a préstamos participativos a sociedades concesionarias de autopistas de peaje por sobrecostes de las expropiaciones, dinero que ha habido que pedir prestado anteriormente.

asciende en principal e intereses, en la actualidad, a más **de ciento veinte mil millones de euros (120.842), aproximadamente un 12% del P.I.B.**

Segunda.- El origen de esta conducta, iniciada en 2.008, según la cual el Estado pide prestado para luego, a su vez prestar a terceros, son las prácticas de inyección de fondos a la banca privada, cantidades que, con criterios realistas, ni son ni serán devueltas y que no han generado apenas ingresos de ningún tipo. Dentro de los ciento veinte mil millones de euros de deuda ilegítima y, de acuerdo con el trabajo de campo, **se podrían identificar unos cuarenta y cinco mil millones de euros (hasta 2.010), directamente empleados en el saneamiento del sector bancario.**

Tercera.- La carga financiera de esa “deuda ilegítima” supone el **pago de más de cinco mil millones de euros al año, un 0,5% del P.I.B.** En los años siguientes, si el principal de la deuda ilegítima va en aumento y los tipos de interés suben, el pago de intereses de esta deuda ilegítima podrían llegar al 1% del P.I.B. y representarían (siempre que se recorte el déficit público) la cuarta parte de ese déficit.

Cuarta.- En realidad la deuda pública ilegítima es mucho mayor: este informe no ha examinado ni la deuda pública de otras administraciones (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) ni la ilegitimidad por otros conceptos que los estrictamente económicos. Ha quedado fuera la evaluación de la deuda ilegítima generada por gastos en armamento, obra pública inútil, transferencias a confesiones religiosas...