

La reforma constitucional

Con el paso de los días y con el agravamiento de la crisis, nuestras finanzas públicas son, económicamente, difícilmente sostenibles. Esto y la presión de nuestros socios europeos han logrado lo que muchos españoles piensan debería ser la norma de conducta de nuestro gobierno y de los partidos de la oposición: el acuerdo y el pacto. A finales del mes de agosto, PSOE y PP acordaron la reforma del artículo 135 de la Constitución, introduciendo por ley el principio de estabilidad presupuestaria. Amén de romper el equilibrio y el consenso constitucional entre los partidos políticos y los interlocutores económicos, muchos analistas consideran que desde el punto de vista constitucional no hacía falta y desde el económico no esperan se produzcan los efectos esperados. Lo que sí parece fuera de toda duda es que los futuros gobiernos de España deberán disciplinar mejor sus programas de ingresos y gastos públicos, poniéndolos al servicio del interés general y de una cohesión social, la española, que puede saltar por los aires.

El contenido de la reforma

El pasado agosto los dos partidos políticos con mayor representación parlamentaria acordaron la reforma del artículo 135 de la Constitución,

que en septiembre fue aprobada con urgencia por el Parlamento con la oposición o abstención de casi todas las restantes fuerzas políticas. La reforma introduce en la Constitución de forma explícita el principio de estabilidad presupuestaria (art. 131.1), remitiendo a una ley orgánica la fijación del límite de déficit estructural (art. 135.2), que no podrá superarse salvo que ocurran circunstancias excepcionales, como catástrofes, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria (art. 135.4). Además, la reforma establece que el servicio de la deuda (pago de intereses y amortización) gozará de prioridad absoluta y que la *ratio* de deuda pública/PIB no podrá superar lo establecido por el Tratado de la Unión Europea (art. 135.3).

El acuerdo político entre los dos grandes partidos aborda también el contenido de la ley orgánica a que se refiere el artículo 135.2, fijando en el 0,40% del PIB el límite de déficit público estructural para el conjunto de las administraciones públicas (déficit estructural del 0,26% del PIB para el Estado Central, 0,14% de su PIB para cada comunidad autónoma y equilibrio presupuestario para las entidades locales). Dado que actualmente la *ratio* deuda pública/PIB de las finanzas públicas españolas supera la exigida por el Tratado de la UE (el 60% del PIB), según el acuerdo, la ley orgánica fijará los criterios de reducción progresiva del *ratio* para alcanzar en 2020 la *ratio* exigida.

La polémica: la forma y oportunidad de la reforma

Como casi todo en la vida, esta reforma ha suscitado posturas encontradas. Entre los aspectos positivos destaca la mayor disciplina presupuestaria que exige a todas las administraciones públicas, tratando de evitar excesos de gasto que conducen a finanzas públicas insostenibles. No es cierto que la reforma por sí misma implique el futuro recorte de las prestaciones del Estado del bienestar (pensiones, sanidad, subsidios de desempleo, gastos para la dependencia, etc.). Lo que sí cuestiona gravemente la viabilidad de dichas prestaciones son unas administraciones públicas cada vez más endeudadas, con finanzas públicas insostenibles.

¿Era necesario introducir el principio de estabilidad presupuestaria en la Constitución? No es difícil adivinar que la razón principal de la urgencia de esta reforma constitucional es calmar a los mercados financieros y al

poderoso socio de la Eurozona (Alemania), y tratar de convencer a todos del compromiso español con la estabilidad presupuestaria en momentos muy delicados para las finanzas públicas y la economía española.

Pero hay opiniones que sostienen que esta reforma rompe el equilibrio y el consenso constitucional entre partidos políticos y entre interlocutores económicos y sociales, cediendo a las exigencias de los mercados financieros y del gobierno alemán. Y hay opiniones que sostienen que la reforma constitucional no era necesaria, pues el artículo 40.1 de la Constitución española y la Ley orgánica 3/2006, de estabilidad presupuestaria, dan suficiente cobertura legal al principio de estabilidad presupuestaria, y que la propia normativa europea (el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) también contiene base legal suficiente (y no tan exigente) para la estabilidad presupuestaria.

De cara a la revisión del contenido de la ley orgánica prevista para 2015 y 2018, conviene considerar opiniones que sostienen que la fijación del 0,40% de déficit estructural en una ley orgánica (que obviamente sigue pautas de excesivo rigor de la Constitución alemana, que fija un déficit estructural del 0,35% del PIB) es inadecuado para un país como España, que a diferencia de Alemania precisa de importantes inversiones en educación y tecnología (inversiones que se autofinancian a largo plazo porque mejoran la competitividad e impulsan el crecimiento económico y la creación de empleo).

Finalmente, conviene tener en cuenta opiniones que sostienen que para calmar a los mercados financieros, más que reformar constituciones en países en los que ya hay base legal que ampara la estabilidad presupuestaria, lo que habría que hacer es convencer a Alemania y reformar las instituciones de la Eurozona, de manera que pudiera haber una política comunitaria (económica, fiscal y financiera) más eficaz contra la crisis, cuya ausencia es una de las causas de la desconfianza de los mercados financieros.

¿Qué dice la Economía?

La teoría de la hacienda pública asigna tres grandes funciones a las finanzas públicas: el suministro de bienes y servicios públicos (que no

proporciona el mercado), la actuación estabilizadora o anticíclica (para frenar los efectos nocivos del ciclo económico), y la redistribución de la renta (para mejorar la cohesión social). Las tres funciones son acordes con el principio de subsidiariedad y con una concepción de la economía al servicio de las personas y del interés general.

En Economía, la diferencia entre ingresos y gastos públicos se denomina saldo presupuestario, que cuando es negativo se llama déficit público y superávit en caso contrario. Obviamente, en caso de déficit, el Estado, en una economía integrada en la unión monetaria europea (Eurozona), en la que el Banco Central Europeo (BCE) tiene prohibido por el Tratado financiar a los Estados, debe pedir dinero prestado a los mercados financieros (instituciones que tienen dinero para prestar, como bancos, fondos de inversión y de pensiones, aseguradoras, etc.) emitiendo deuda pública, comprometiéndose al servicio de la deuda (el pago de intereses y la devolución en plazo de la cantidad prestada o amortización).

Todo el mundo entiende que un alto y recurrente déficit público genera un abultado y creciente endeudamiento público. Ello debe ser evitado, pues en tal caso las finanzas públicas entran en un peligroso círculo vicioso, pues el abultado endeudamiento genera un creciente servicio de la deuda. Ello debido a dos motivos: uno, porque cuanto mayor es la deuda, mayores son los intereses y las amortizaciones que el Estado tiene que pagar; y dos, porque a mayor deuda, mayor probabilidad de que los mercados financieros no estén dispuestos a prestar el dinero, y si lo hacen, exigen a cambio el pago de mayores intereses, que les compense del mayor riesgo que corren de que el Estado no cumpla con el servicio de la deuda. Por los dos motivos crece el servicio de la deuda, y ello aumenta el gasto público, lo cual a su vez (salvo que se adopten medidas de ajuste, que siempre son costosas y no siempre fáciles de adoptar) conduce a nuevo déficit y mayor endeudamiento, comprometiéndole gravemente el cumplimiento de las tres funciones mencionadas. Un Estado muy endeudado tiene que dedicar cada vez más recursos al servicio de la deuda y ello pone en peligro el suministro de bienes y servicios públicos, la actuación anticíclica y las prestaciones públicas (pensiones, subsidios de desempleo, gastos sociales). De modo que la estabilidad presupuestaria (el equilibrio de las finanzas públicas) es condición necesaria para que el Estado pueda afrontar sus funciones y no incurra en el peligroso círculo vicioso.

La reforma constitucional

Pero la hacienda pública enseña que la estabilidad presupuestaria implica el equilibrio estructural, en el conjunto del ciclo económico, entre ingresos y gastos, no exige que cada año haya equilibrio (déficit cero). Porque el equilibrio estructural es compatible con déficit o superávit en años concretos. En los años de bonanza, de auge, en los que la economía crece más intensamente y el paro desciende, la recaudación fiscal aumenta y las prestaciones sociales se reducen, dándose un superávit coyuntural; mientras que en los años de declive, en los que la economía crece menos y el paro es mayor, la recaudación fiscal se reduce y las prestaciones sociales aumentan, dándose un déficit coyuntural. Lo que reclama la estabilidad presupuestaria no es que cada año haya déficit cero, sino que en el conjunto del ciclo económico las finanzas públicas tengan equilibrio.

Superávit coyunturales y déficit coyunturales (que se compensan en el conjunto del ciclo) no sólo evitan problemas de financiación a largo plazo, sino que suavizan el ciclo económico, algo muy positivo para la economía, pues los excesivos auges y declives traen consigo inconvenientes (más inflación en el auge, más paro en el declive).

Finalmente, un pequeño déficit estructural es compatible con la estabilidad presupuestaria, siempre que se deba a que el Estado esté gastando más dinero no en gasto corriente (gastos de funcionamiento administrativo), sino en inversiones que afrontan carencias básicas de la economía (educación, investigación y desarrollo, infraestructuras), pues tales inversiones aumentan el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía, posibilitando en el futuro mayores recaudaciones fiscales; es decir, se autofinancian a largo plazo.

Conclusión

Estamos, pues, ante una reforma constitucional polémica. Lo que no es sensato es discutir la necesidad que tiene España de enderezar sus desequilibradas finanzas públicas y lograr una razonable estabilidad presupuestaria, que es conveniente para cualquier Estado, integrado o no en una unión monetaria. Aunque España no estuviera integrada en la Eurozona debería mantener la estabilidad presupuestaria; pero su integración monetaria la hace más necesaria, pues implica que el Estado

no puede financiarse a través del banco central, sino que debe recurrir a los mercados financieros, con todas sus consecuencias.

Tras la reforma, los futuros gobiernos de España, del signo político que sean, deberán disciplinar mejor los programas de ingresos y gastos públicos; y, dado que éstos no son un fin en sí mismos, deberán ponerlos al servicio del interés general, proporcionando los bienes y servicios necesarios (que no suministra el mercado), estabilizando el ciclo económico y fomentando la cohesión social. ■