

COMENTARIOS SOBRE EL ARTÍCULO XVII SOBRE HACIENDA PÚBLICA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1940 DE CUBA

Lorenzo L. Pérez¹

El Artículo XVII de la Constitución de 1940 contiene cuatro partes: la primera trata sobre los bienes y las finanzas del estado; la segunda sobre el presupuesto; la tercera sobre el Tribunal de Cuentas; y la cuarta sobre la economía nacional. Los comentarios que ofrezco en este panel son desde el punto de vista económico y no desde un punto de vista legal o más concretamente constitucional. He analizado este artículo de la constitución para tratar de evaluar cuales son sus implicaciones para el funcionamiento de una economía moderna de mercado.

COMENTARIOS GENERALES

En materia de hacienda pública, una constitución debe proveer términos de referencia generales sobre materias fiscales y reguladoras pero debe evitar provisiones muy específicas que tal vez sean adecuadas para cierto momento histórico pero que pudieran convertirse obsoletas en otro momento. La razón de esto es que lo que puede lucir perfectamente razonable en un momento puede ser perjudicial en otro y hacer un cambio en una constitución siempre es difícil. Un ejemplo moderno de este tipo de problema es la constitución de 1988 de Brasil que contiene muchos artículos específicos en materia económica que reflejaron el momento histórico que se vivía a la salida de una dictadura militar. Cambios en estas materias implican una reforma de la constitución que re-

quiere difíciles procedimientos de votación en el congreso.

Normas sobre las operaciones de hacienda pública deben hacerse por medio de leyes generales y no entrar en mucho detalle en una constitución. De hecho, Cuba tenía una ley general de presupuesto que trataba de hacer esto. Desafortunadamente no tuve oportunidad de analizarla durante la preparación de este trabajo.

Un último comentario general tiene que ver con la importancia de la integridad de las personas que ejercen funciones dadas por una constitución y sus leyes. Es importante crear en Cuba un respeto al orden jurídico para que las intenciones de la legislación sean cumplidas. La triste historia de Cuba es un buen ejemplo de la importancia de este punto.

COMENTARIOS ESPECIFICOS

En mi opinión, el Artículo XVII es innecesariamente detallado y contiene una serie de provisiones que son mejor tratadas por legislación específica. Además, algunas provisiones de este artículo reflejan una filosofía económica del estado que está bastante pasada de moda. El estado se ve como promotor de actividades económicas claves que casi siempre resultan en una provisión de subsidios de los que se benefician sectores individuales de la economía con detrimento del

1. Estos comentarios se ofrecen de forma personal y no necesariamente representan las opiniones oficiales del Fondo Monetario Internacional. Le estoy agradecido a mis colegas del Fondo, José Luis A. Ruíz, Héctor Elizalde y Víctor Thuronyi por sus sugerencias en las materias tratadas aquí.

bienestar nacional. Más adelante daré ejemplos específicos.

Los párrafos 251 y 252 de la **primera parte del Artículo XVII** contienen provisiones generales sobre el patrimonio del estado y la venta de sus activos. En general se cubren temas apropiados para una constitución, tales como: maneras de llevar a cabo una subasta pública y cómo el congreso debe aprobar ventas de activos por leyes extraordinarias. Los párrafos 253 y 254 también tratan de los procedimientos legislativos para la concertación de empréstitos y la garantía estatal de cualquier empréstito que implique responsabilidad económica para el tesoro nacional. Este tema también es materia constitucional en muchos países. Por ejemplo, en los Estados Unidos la constitución específica que la autoridad para aprobar empréstitos reside en el congreso. El congreso ejercita esta obligación aprobando periódicamente aumentos en el límite de la deuda pública. En Francia, sin embargo, las leyes presupuestarias que incluyen la autoridad de aprobar empréstitos tienen un carácter orgánico que es casi-constitucional (o sea de una importancia mayor que leyes ordinarias). Al mismo tiempo se puede decir que los temas de los párrafos 253 y 254 también se pueden tratar como parte de una ley de presupuesto general. En cuanto a que si los aumentos de los topes de deuda deban requerir las dos terceras partes de los votos de cada cámara del congreso como lo exige la constitución de 1940, habría que decir que no se puede dar una respuesta técnica sobre el asunto. Sin embargo, sí se puede decir que esto sería inusual y probablemente poco práctico.

La **segunda parte del Artículo XVII** trata sobre las prácticas presupuestarias y exige que las operaciones de ingresos y gastos sean incluídas en presupuestos anuales. Hay mucho que se puede apoyar en esta parte de la constitución, sobre todo el requerimiento específico que las operaciones presupuestarias sean aprobadas por ley. Sin embargo, el párrafo 255 deja la puerta abierta para muchos gastos fuera del presupuesto, creando fondos especiales para programas sociales, obras públicas, promoción de actividades para el sector agrícola y otros, y asignando ciertos recursos para fines específicos. El punto no es que estas actividades no deban recibir apoyo presupuestario, sino

que este tipo de gasto debe estar directamente en el presupuesto y sujeto a una revisión anual por el congreso. Al mismo tiempo, el poder ejecutivo debe tener la oportunidad de proponer anualmente cómo se deban usar los recursos del estado para facilitar el manejo macroeconómico de las finanzas públicas. Estando estas operaciones en el presupuesto se promueve la transparencia en las finanzas públicas y se pone directamente la responsabilidad de velar por la salud de ellas en el ejecutivo y en el congreso.

El párrafo 256 prevé que la ley podrá crear asociaciones obligatorias de producción y de profesionales para promover el interés común de los productores manejadas por reglamentos democráticos. Me imagino que este párrafo estaba dirigido más que nada a la industria azucarera pero me parece que refleja una mentalidad corporatista de la economía que no estaría de acuerdo con una economía de mercado y, de todas formas, no parecería ser materia de la constitución.

Los párrafos 257 (transacciones fuera del presupuesto y creación de nuevos impuestos); 258 (la preparación del presupuesto por el poder ejecutivo y la aprobación por el congreso); 259 (pago de la deuda flotante); y el 260 (autorización adicional para gastar por razones de guerras y desastres nacionales) son demasiados específicos y se meten en temas que son mejor tratados por leyes presupuestarias. Por ejemplo, hay un requerimiento en el párrafo 257 que exige que si un impuesto va a ser eliminado tiene que ser substituido por otro o por un corte de gasto. Es deseable que se requiera legislación para eliminar un impuesto y que se sigan prácticas presupuestarias conservadoras que exijan que se tomen medidas para que la eliminación de un impuesto no tenga un impacto negativo en el resultado presupuestario. Pero también es fácil de vislumbrar situaciones que no se tenga que compensar necesariamente por la eliminación de un impuesto.

La **tercera parte del Artículo XVII** trata sobre el Tribunal de Cuentas y también es muy específico, entrando en temas que mejor son tratados en legislación ordinaria. Por ejemplo, el tema de la composición del Tribunal de Cuentas es tratado con un detalle exhaustivo. La definición de los términos de referencia

es apropiada en términos generales pero tiene un error serio en mi opinión. El Tribunal de Cuentas se crea como un organismo independiente que responde solo a la ley que lo crea. De esta forma el Tribunal de Cuentas se puede convertir en un cuarto poder del gobierno lo cual no es práctico ya que el mismo Tribunal de Cuentas pudiera ser arbitrario en su actuación. Esto último ha ocurrido en países de América Latina que tienen este tipo de tribunal y donde se han creado crisis políticas debido a las actuaciones del tribunal. Sería más apropiado que el Tribunal de Cuentas reportara al congreso, que podría usar los informes del Tribunal de Cuentas para asegurarse que el poder ejecutivo no cometa impropiedades presupuestarias. Además, el poder ejecutivo debe tener su propia agencia de auditoría externa, independiente del Tribunal de Cuentas. Esto no está vislumbrado en la constitución de 1940.

La **cuarta parte del Artículo XVII**, que trata sobre la economía nacional, identifica cómo la función primordial del estado (párrafo 271) la promoción de la agricultura y de la industria; determina que parte de

los beneficios de un aumento del valor de la propiedad por causa de acción del estado sea cedida al estado en una proporción a ser determinada por ley (párrafo 273); determina que la siembra y la cosecha azucarera sean reguladas por ley; y el párrafo 278 prohíbe la imposición de impuestos en materias primas que van a ser usadas en exportaciones manufactureras. En mi opinión, estos párrafos son innecesariamente intervencionistas. Este tipo de asuntos no deben formar parte de una constitución por razones económicas ya que bajo esas banderas se pueden cometer muchos errores en política económica (e.g., párrafos 271 y 278) o se prestan a abusos (párrafo 273).

Por último, el párrafo 280 estipula que los bancos comerciales tendrán representación en la junta directiva del banco central. Esta modalidad de junta directiva de un banco central no es la mejor para garantizar un banco central independiente cuyas funciones principales deben ser la protección del valor de la moneda y de las reservas internacionales del país.