

Un Ejecutivo fuerte debe significar para los uruguayos un Presidente y un gabinete ministerial que no dependa para su estabilidad de la tolerancia cotidiana del Parlamento, que no sea inhibido en su acción por la espada de Damocles de un voto de censura. Pero no puede significar un Ejecutivo provisto de poder sin límites, porque eso no conduce a un gobierno fuerte, que debemos desear, sino a un gobierno despótico, que debemos aborrecer. Hay una ley sobre el poder político que afirma que quien lo posee va tan lejos en su ejercicio como los límites externos se lo permiten. No podemos, por ejemplo, pensar en conferirle al Presidente una mayoría fácil y automática en el Parlamento, porque ello haría de él un monarca absoluto, por más que fuese a término. Debemos preservar al Presidente de la inferioridad frente al Parlamento en que la Constitución actual le coloca, pero debemos dejar que el Parlamento ejerza la potestad que es consustancial con su naturaleza, de contener al Poder Ejecutivo, de manera fundamental a través del control de sus finanzas.

¿Qué nos dice la historia sobre este aspecto? ¿Nos muestra acaso gobiernos débiles, en el sentido de que sus Ministros deban ir sombrero en mano al Parlamento a mendigar los recursos imprescindibles? Absolutamente todo lo contrario. El Parlamento que vemos es centro de poder que se distingue por impulsar el gasto, y la Constitución debe ser enmendada para limitar su intervención en materia presupuestal. El Poder Ejecutivo actúa prácticamente "a voluntad" en la materia. Durante décadas la antigua disciplina del patrón oro, a pesar de que el sistema ya se había abandonado, sirvió de dique al torrente del gasto. Sin embargo, terminó ocurriendo lo inevitable. El dique cedió a mediados de la década de los años '30, y el país comenzó a sufrir una inundación de papel moneda.

Esta progresó de manera rítmica. Cada cuatro años, en el año de las elecciones nacionales, el nivel del gasto público comenzó a registrar cotas máximas. Al año siguiente, con análoga regularidad, la inflación también registraba un punto de máxima. En 1962 el nivel del gasto se vuelve arrollador. La inflación, que había comenzado reptando que había comenzado a marchar erguida durante la década de los '50, a mediados de la década de los '60 ya galopaba. En 1967 alcanza el tercer dígito. La estructura institucional cruje. Un intento de estabilización (1968-70) también queda sepultado por el empapelamiento del año electoral de 1971. El proceso hace crisis en 1973. La continuidad de los gobiernos civiles, que había sido el orgullo de los uruguayos, se interrumpe.

Ahora, que se trata de recomponer nuestra estructura institucional, y restaurar la estabilidad política que nos caracterizó tanto tiempo, no tendríamos perdón si desatenderíamos la lección manifiesta de la historia. El proyecto de reforma constitucional que se plebiscitó en 1980 no contenía ninguna norma tendiente a resolver el problema más acuciante que se plantea en materia constitucional, no sólo en el Uruguay, sino explícitamente también en los EE.UU., y en Gran Bretaña, y de modo implícito al menos en el mundo entero. Sería impensable que en la reforma a que el país va a abocarse el año próximo pudiera incurrirse en parecida omisión.

La nueva Constitución (IX)

El control financiero del Ejecutivo

■ Una innovación necesaria

En esta serie de artículos ya he tenido ocasión de pronunciarme contra las innovaciones en materia constitucional. En efecto, si hay una empresa que cuadra encajar con una disposición conservadora, es la erección de un edificio constitucional. La cultura de Occidente nos ofrece, en efecto, todos los materiales necesarios para esa construcción. Ateniéndonos a ellos, y evitando mezclarlo con elementos nuevos, contribuiremos a la solidez, la armonía, y el prestigio de la estructura que nos aprestamos a levantar.

En materia de control financiero del Ejecutivo, sin embargo, debo apartarme de esa tesitura. El apartamiento es, sin embargo, más aparente que real. El principio tradicional —ningún impuesto sin representación— ha dejado de servir porque él fue concebido para un régimen de moneda metálica, bajo el cual los gobiernos sólo tenían dos fuentes de recursos financieros: los impuestos y la deuda pública. Las constituciones suelen condicionar la emisión de deuda pública al consentimiento parlamentario, pero eso es secundario. Los empréstitos son actos bilaterales y voluntarios. Suponen un gobierno que goza de crédito, y éste a su vez supone que él se comporta con moderación en la colocación de sus papeles en el mercado de capital. Por consiguiente, el control de los impuestos implica prácticamente, con un régimen de moneda metálica, el control del gasto. Esto no ocurre con un régimen de papel moneda inconvertible, donde la emisión de billetes se transforma en un recurso fiscal de enormes posibilidades.

La inflación tiene la verdadera naturaleza de un impuesto. En 1976 publiqué un estudio sobre el tema (*Revista Tributaria*, t. III, No. 12) titulado, precisamente *La inflación como impuesto*, donde calculaba el gravamen que había representado para los tenedores de moneda nacional el recurso del estado a la impresora de billetes, y mostré que no sólo había sido durante el lapso 1967-74 el gravamen más pesado del sistema tributario uruguayo, sino que había superado en 5 o/o la presión combinada de todos los impuestos recaudados por la Oficina de Impuesto a la Renta, a la sazón el centro recaudador de lejos más importante del país.

¿Qué sentido tiene consagrar en la Constitución el principio "ningún impuesto sin representación" o, como también suele decirse, el principio de la legalidad del impuesto, si el órgano supelementalmente controlado tiene la alternativa de hacer funcionar la impresora de billetes? ¿Qué sentido tiene sujetar la aprobación de impuestos a una mayoría espe-

cial, como hace el artículo 87 de la Carta vigente, si el Presidente, para hacer girar la manivela de aquella impresora, no necesita la autorización de nadie?

Todo ello luce tanto más grave cuando se tienen en cuenta las características del impuesto inflacionario: arbitrario, regresivo, factor de tensiones sociales, multiplicador de angustias, deletéreo para la estabilidad institucional.

¿Cómo fue posible que un proyecto elaborado en 1980 para el Uruguay omitiera tratar esta cuestión central, esta cuestión que la historia de nuestra institucionalidad en los últimos cincuenta años, y de su crisis final, muestran como absolutamente decisiva? Para mí eso es injustificable, a la luz tanto de la experiencia nacional como del movimiento mundial en la materia.

■ El movimiento en el exterior

El crecimiento de la tasa de inflación en el mundo entero no podía dejar de despertar inquietudes respecto de los frenos jurídicos que podrían oponerse a las causas que estaban generando el mal. Al respecto fue lográndose algo muy parecido a un consenso. Con el tiempo fueron quedando muy pocos disidentes respecto del punto de vista que asocia estrechamente el proceso inflacionario con las facetas distintivas de las finanzas públicas en la era poskeynesiana: crecimiento incontenible del gasto, y de su financiación deficitaria. Tal vez el acontecimiento que podría seleccionarse para simbolizar la formación de una opinión claramente dominante al respecto fue el discurso del Primer Ministro británico James Callaghan al Congreso del Partido Laborista en 1976, donde dijo:

"Solíamos pensar que era posible zafar de una recesión gastando, y elevar el nivel de empleo reduciendo impuestos y aumentando los egresos fiscales. Con toda sinceridad, les aseguro que esa opción ya no existe; y que si alguna vez existió, funcionó inyectando mayores dosis de inflación en la economía, seguida de mayor desempleo en la etapa siguiente. Esa es la historia de los últimos veinte años".

Al estallar la primera guerra mundial el gasto gubernamental británico se situaba alrededor del 12 o/o del PBI; lo mismo que a fines del siglo XVIII, o a mediados del siglo XIX. Entre 1870 y 1895, el nivel del gasto público alcanzó aún cotas menores —entre el 9 y 10 o/o del PBI— mientras la deuda pública se reducía consistentemente. La guerra mundial proyectó el gasto público británico a alturas superiores al 50 o/o del PBI, de las que, al restablecerse la paz, descendió apreciablemente, pero siempre más que duplicando su nivel de preguerra. Al cabo de la segunda guerra mundial, el nivel mínimo de tiempo de paz se ubicó entre el 41 y 42 o/o en el sexenio 1955-60, después de lo cual creció en forma sostenida, promediando 50 o/o en el trienio 1971-73, y 56 2/3 o/o en el trienio siguiente. Fue entonces que Calla-

ghan formuló la declaración recién transcrita. Mientras tanto el déficit había crecido, de 2.8 o/o del PBI en el sexenio 1955-60, a un increíble 9.6 o/o del PBI en 1974-76, y la inflación, de un 2-3 o/o en el sexenio base, a 17 o/o en 1974 y a 27 o/o en 1975.

El paralelismo entre el desarrollo de los acontecimientos sobre los planos fiscal y monetario es patente. Mientras el patrón oro mantuvo las tesorerías bajo su férrea (o áurea) disciplina, las tentaciones de ampliar el gasto fueron resistidas. En la veintena mal contada que duró el patrón cambio-oro estructurado en Bretton Woods, una disciplina distinta, ahora elástica, más hecha de caucho que de hierro, pero disciplina al fin, se hizo sentir sobre las tesorerías. Cuando se produjo el colapso del patrón cambio-oro, los diques fiscales también se derrumbaron.

William Rees-Mogg, que fue director de "The Times", en un pequeño libro que lleva el título sugestivo de "Democracia y el valor de la moneda" resumía en 1977 el proceso que hemos comentado en los siguientes términos:

"La convertibilidad de la libra en oro fue restaurada en 1821, y duró hasta 1914. Entre 1821 y 1914 los precios cayeron 13 o/o. Los últimos vínculos con la convertibilidad (del patrón cambio-oro) se cortaron en 1972. Entre 1972 y 1976 los precios aumentaron 100 o/o. Desde 1931, cuando Gran Bretaña abandonó finalmente el patrón oro rickardiano, los precios han aumentado 1.100 o/o".

¿Adónde lleva este crecimiento aterrador? En 1974 Peter Jay, otro redactor de "The Times", más tarde Embajador en Washington, en un seminario organizado por el Institute of Economic Affairs, se atrevió a pronosticar un colapso de la democracia británica para fines de la década. Su tesis era la siguiente: La adhesión bipartidaria de la política económica británica a los objetivos de estabilidad de precios y de pleno empleo eran mutuamente antitéticas, entendiendo la segunda meta como una meta de cortísimo plazo, como de hecho se hacía. La prosecución del segundo objetivo para el trimestre corriente, por así decirlo, provocaba inflación. La inflación suscitaba medidas contractivas que traían más desempleo. La inflación se volvía cada vez más intensa, y otro tanto ocurría con la tasa de paro. La población no toleraría indefinidamente esa pérdida progresiva de su bienestar. La desafección por el régimen democrático cundiría y éste terminaría desplomándose.

La reacción ante ese peligro ha sido doble. Por un lado, en el plano político, el Partido Conservador abandonó como líder a Edward Heath, comprometido a la misma concepción de política económica que inspiraba al laborismo, y le reemplazó por Margaret Thatcher. Hoy muchos odian a Margaret Thatcher en Gran Bretaña, pero la democracia está allí mucho más firme ahora que en 1974-76.

En segundo lugar, comenzó a hablarse de una constitución fiscal escrita.

En 1978 apareció un pequeño libro titulado "Las consecuencias de Mr. Keynes", debido a la autoría de tres economistas, dos norteamericanos, James Buchanan y Richard E. Wagner, ambos del Instituto Politécnico de Virginia, el primero Director del influyente "Center for Study of Public Choice" (nombre que no traduzco porque *Public Choice* —opción pública— es una locución que está adquiriendo inmensa difusión como nombre de una nueva escuela en economía política) y uno británico, John Burton, del Instituto Politécnico Kingston. En un capítulo de resumen, contraponen el fatalismo dominante al espíritu de reforma que puede salvar la democracia contra la amenaza de las finanzas públicas deficitarias, y concluyen recomendando una doble regla constitucional: una regla eficaz de presupuesto equilibrado, que fuerce el ajuste durante el ejercicio presupuestal, si las previsiones usadas en la

aprobación parlamentaria no se cumplen, y una regla eficaz que constriña el crecimiento de la base monetaria a una tasa constante.

Tres años después, en 1981, el mismo Profesor Buchanan, esta vez acompañado del australiano H. Geoffrey Brennan, en la actualidad también del Politécnico de Virginia, publica un nuevo trabajo sobre un tema similar, titulado "Monopolio en moneda e inflación" y subtítulo "Propuesta de una constitución para disciplinar a los gobiernos". El énfasis de la nueva propuesta constitucional pasa ahora al terreno específicamente monetario, y nos ocupará en el artículo próximo.

He centrado la exposición en el caso de Gran Bretaña, porque el deterioro de las finanzas públicas llegó allí a un grado inaudito entre los países más desarrollados. Si hubiera tomado como criterio principal el avance del movimiento pro control constitucional de las finanzas públicas y la moneda, la habría centrado en los EE. UU.

Según informa Milton Friedman en su best-seller "Libre para elegir", a prin-

(Pasa a pág. 13)

Justicia y burocracia (III)

La tiranía del detalle

por Carlos Aparicio

"Se olvida que en los detalles es donde es más peligroso esclavizar a los hombres. La sujeción en los pequeños negocios se manifiesta todos los días y se hace sentir indistintamente en todos los ciudadanos."

"No los desespera, pero los embaraza sin cesar y los conduce a renunciar al uso de su voluntad; extingue así poco a poco su espíritu y enerva su alma". A. Tocqueville. La Dem. pág. 635.

Guillermo Tell, tuvo participación activa en la revolución que independizó a Suiza de la dominación austriaca, a raíz de una serie de sucesos que comenzaron por haber olvidado quitarse su sombrero frente a la casa del Gobernador.

En el Uruguay, los intendentes departamentales velan por las cabezas de sus ciudadanos, de tal forma que han dispuesto, que cualquiera que sea la hora del día, tipo de camino, circunstancias de tránsito, los tripulantes de vehículos de 2 ruedas tendrán que usar un casco que el mismo intendente deberá aprobar (no sirve cualquier casco).

Nadie se ha preocupado mayormente, que a las sobreprotegidas cabezas de los uruguayos, podría no gustarle tal facundia reglamentaria, aún cuando los motociclistas hicieron virulentas manifestaciones, en sentido contrario.

Este es solo un ejemplo, de las decenas de miles de autorizaciones, venias, permisos y aprobaciones, en todos los campos de actividad.

Un régimen sancionatorio de corte napoleónico cierra el sistema, de forma que el ciudadano no tiene ni sombra de las garantías de un proceso judicial, ni de participación de jurados, a quien convencer de sus derechos. En el ejemplo del motoneta, podría argumentar que no perjudica a nadie el usar un artefacto de su propiedad, y que su discernimiento (inexistente según el reglamento), puede por los menos distinguir un camino vecinal, donde ahí sí, tampoco se perjudica a sí mismo.

En realidad, lo irritante del sistema, es la forma de su aplicación. Se entrega al ciudadano, a la férula de las oficinas que en su declarada y no negada calidad de Juez y parte, se deifica el reglamento, la ley es mal conocida, la constitución es un misterio, y sobre todo, se carece de la menor idea del derecho.

El abogado asesor, si se emplea, está sujeto a jerarquía lo que invalida su opinión como Juez; es asesor de la contraparte. Y ya vimos que el Tribunal de lo Contencioso, es teóricamente.

Como todo sistema de autoridad, el régimen produce profunda influencia en la conducta de los ciudadanos y en la idiosincrasia popular.

El ciudadano, acostumbrado a encontrar un funcionario dispuesto a resolverle en forma autoritaria cada uno de sus pequeños problemas, genera una especie de crédito contra el Estado, una expectativa difusa de que alguien arreglará los problemas.

Con el raballo del ojo, ese mismo ciudadano puede ver muy claramente, o que ese alguien no aparece, o que no arregla sus problemas en la forma que espera, o que sencillamente declina tener algo que ver con el asunto.

Como en toda sobreprotección, como el sobreprotegido de las familias, algo de maligno subyace sobre las apariencias.

Así como la moderna psicología ve en el sobreprotegido una víctima, también lo que es el ciudadano del estado sobreprotector.

Como en la sobreprotección psicológica, en el Estatal, puede verse claramente un espíritu de rebeldía latente, y dispuesto a aflorar en la menor oportunidad.

Maurice Druon describe este estado como: "el platillo de mendigo en una mano, y el cocktail Molotov en la otra".

Peyrefitte, en 1830, describía claramente esta actitud, del ciudadano: ¿Qué me importa, después de todo, que haya una autoridad siempre en pie, que vele para que mis placeres sean tranquilos, que "camine delante de mis pasos para apartar todos los peligros, sin que tenga yo necesidad de pensar en ellos, si esa autoridad, al mismo tiempo que quita las menores espinas a mi paso, es dueña absoluta de mi libertad y de mi vida; si monopoliza el movimiento y la existencia hasta tal punto que hace necesario que todo languidezca en torno a ella, cuando ella languidece, que todo duerma cuando ella duerme, que todo oreezca si ella muere?"

(Viene de pág. 3)

La nueva Constitución

cipios de 1979 cinco estados de la Unión habían adoptado enmiendas a sus constituciones poniendo límites a los impuestos que las legislaturas estatales pueden crear, o a las autorizaciones presupuestales que pueden conceder a los Ejecutivos. Según informa Friedman había entonces movimientos activos para conseguir reformas constitucionales equivalentes en más de la mitad de los estados restantes. En el

nivel nacional, ha sido formulada una propuesta concreta por el Comité nacional de limitación impositiva, asociación con 250 mil afiliados, que ha actuado como coordinadora de una pluralidad de iniciativas. Las características esenciales de la iniciativa son las siguientes:

(a) El gasto federal en un año fiscal dado no aumentará sobre el año fiscal previo en una proporción mayor que el producto nacional

nominal en el último año calendario. Por ejemplo: en 1981 la inflación fue de aproximadamente 10 o/o y el crecimiento real de aproximadamente 2 o/o. Por lo tanto el gasto tendría, en principio, para el año fiscal que empieza en el curso de 1982, un crecimiento tope apenas superior al 12 o/o.

(b) Sin embargo, si la inflación de un año calendario supera el 3 o/o, el incremento tope del gasto será reducido en una cuarta parte del exceso de la tasa inflacionaria sobre 3 o/o. En el

ejemplo, ello dejaría limitado el incremento máximo del gasto a algo así como 10.5 o/o.

(c) El límite de gastos podría ser modificado por el consentimiento de una mayoría de las legislaturas estatales.

(d) En caso de incumplimiento, cualquier miembro del Congreso tendría acción frente a los tribunales federales para obtener una orden judicial destinada a constreñir al Ejecutivo.

Por su parte, Friedman ha formulado una regla mu-

cho más simple, que se concentra sobre el plano del dinero, y dispone sencillamente una tasa máxima y otra mínima para el crecimiento de la base monetaria, modificables por mayorías especiales del Congreso en situaciones de emergencia.

Como puede apreciarse, la convicción de la necesidad de un freno constitucional a la expansión de las finanzas públicas, más allá de las limitaciones tradicionales, ha alcanzado gran difusión. En el nivel estatal, en los países de estructura

federal, esa limitación sólo puede referirse al incremento de la carga impositiva, o del gasto presupuestal, ya que la autoridad a restringir carece de potestades monetarias. Como ése no es el caso en el plano nacional, el control fiscal directivo (sobre el impuesto o sobre el gasto) o indirecto (a través de la moneda) se plantea como una opción.

Ella me ocupará, referida en particular al Uruguay, en el próximo artículo.

R. D.