

Emergencia Económica ¿SÓLO UN JUEGO DE PALABRAS?

La increíble y triste historia de la emergencia económica no puede reducirse a un simple juego de palabras. El aumento tanto de las reservas internacionales como de los registros de deuda externa privada en montos capaces de desestabilizar completamente la programación macroeconómica de 1997, confirma una realidad que clama al Estado por acciones concretas tendientes a detener el avance de una seria crisis.

Sin embargo, la confrontación planteada por el Presidente de la República a la Corte Constitucional, tras la decisión de ésta de declarar inconstitucional la norma que decretó la emergencia económica, el arbitrario manejo dado por el gobierno a las facultades contempladas en el artículo 215 de la Constitución Nacional, y la ausencia de juicios políticos sobre la responsabilidad de las autoridades públicas en estos hechos cambiarios que hoy son motivo de crisis, son graves signos de incompetencia y de falta de claridad por parte de la administración pública nacional.

En medio de juegos de palabras y de interpretaciones confusas, durante el último trimestre la realidad ha desbordado la capacidad del Estado para modificarla en beneficio del país. Después del aludido fallo de la Corte Constitucional, es claro que los problemas que dieron origen a su expedición persisten bajo un preocupante clima de incertidumbre, y sin que se vislumbre para ellos solución alguna.

Interpretaciones confusas

Los criterios aplicados por la Corte Constitucional para declarar inconstitucional el Decreto 80 de 1997 se prestan para interpretaciones confusas.

Las normas de emergencia deben seguir a la realidad y no al contrario; la lógica índica esto. En la última semana de diciembre del año pasado se presentó una emergencia económica real que aún existe: la política económica de corto plazo está en entredicho. Sin embargo, el criterio aplicado por la Corte para juzgar esta situación despierta el siguiente interrogante:

¿Qué derecho tiene la Corte Constitucional para calificar el carácter de predecible o no de un hecho económico?

En opinión de respetados juristas nacionales, la Corte Constitucional no tiene potestades para juzgar la constitucionalidad del Decreto 80 de 1997. Sus facultades en esta materia se limitan a verificar si los decretos expedidos al amparo de dicha declaratoria guardan relación directa y específica con los hechos que la motivaron.

Independientemente de la validez de ésta tesis, es necesario diferenciar claramente entre un hecho sobreviniente y un hecho predecible a la hora de juzgar la validez real de la declaratoria de emergencia.

Si la Corte procediera de forma diferente, sería prácticamente inoperante la legislación sobre los estados de excep-

ción: la mayoría de los hechos que desencadenan crisis económicas pueden ser predecibles con anticipación por las autoridades, por lo cual no cumplirían el requisito de ser sobrevinientes.

Bajo esta óptica, por ejemplo, el racionamiento eléctrico que vivió el país en 1992 no hubiera sido un hecho sobreviniente, que justificara en aquel entonces decretar el estado de emergencia económica; ese fue el resultado de la imprevisión del Estado y las causas eran plenamente predecibles.

Pese a ser predecible, en 1992 la Corte consideró que la existencia del racionamiento y sus efectos negativos sobre la economía eran suficientes para considerar exequible la declaratoria de emergencia económica, sin entrar a juzgar por qué una situación previsible no fue prevista con anticipación por el gobierno.

De acuerdo con los criterios de juicio aplicados en aquel entonces el hecho que da lugar a una emergencia real también debe dar lugar a la emergencia formal o jurídica.

Es diferente que un hecho sea sobreviniente a que sea previsible. Los errores de la administración del Estado capaces de generar crisis económicas, dependiendo de su magnitud, requieren de poderes especiales para ser conjuradas o al menos mitigadas.

El hecho cambiario que justificó la declaratoria de la emergencia económica en enero de 1997 era predecible pero no fue previsto. Si se hubiera aplicado el mismo criterio aplicado en 1992, a raíz de la crisis provocada por el racionamiento eléctrico, la Corte habría tenido que verificar tanto su ocurrencia como la gravedad

de sus efectos económicos, sin entrar a calificar si el hecho era predecible para cumplir con el requisito de ser sobreviniente.

¿Más vale tarde que nunca?

Los controles al endeudamiento externo adoptados mediante la Resolución 12 de 1997 por la Junta Directiva del Banco de la República llegaron tarde al escenario de crisis.

Estas medidas sólo servirán para restringir nuevos créditos externos, pero no impedirán la monetización de empréstitos en moneda extranjera por más de US\$3.000 millones, registrados en diciembre del año pasado.

Con el registro de un crédito externo se obtiene el derecho de ingresar las divisas al país, de cambiarlas por pesos en el mercado cambiario, y de obtener, posteriormente, las divisas necesarias para cancelarlo. Así, los cambios que sufra el régimen cambiario después de efectuado un registro, no afectan los derechos adquiridos en el momento de su constitución.

Lo anterior implica que las reservas internacionales pueden crecer rápidamente en lo que resta del año, empujadas por el crecimiento de desembolsos de créditos registrados hasta diciembre del año pasado y que habían sido contenidos por el impuesto a la financiación en moneda extranjera.

Este crecimiento podría superar en más de US\$4.000 millones, el saldo previsto por las autoridades en el momento de hacer la programación macroeconómica en diciembre del año pasado.

Los efectos de una eventualidad de esta naturaleza son claramente desestabi-

lizadores: aumenta la expansión monetaria y con ella la realización de OMA, lo que impide la reducción de las tasas de interés y acentúa la tendencia a la sobrevaluación del peso; todo en detrimento de la producción nacional y del control de la inflación.

Esta situación era previsible desde mediados del año pasado y corresponde al Congreso determinar la responsabilidad política de las autoridades que no tomaron los correctivos necesarios para detener su avance.

Manejos inadecuados

Aunque la inminencia de las consecuencias nocivas atrás citadas justifican la adopción de medidas extraordinarias, ello no significa que el gobierno le haya dado un manejo adecuado a las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución.

Sobre este punto hay que ser muy claros: con excepción del impuesto a la financiación en moneda extranjera, la emergencia económica no se utilizó adecuadamente; pero este manejo inadecuado no invalida su justificación.

El impuesto a la financiación en moneda externa está relacionado en forma directa y específica con los hechos cambiarios que justificaron la declaratoria de la emergencia económica. Concretamente, permite acelerar el pago de importaciones y dilatar el desembolso de créditos externos, en especial los de corto plazo, ampliando así el margen de acción de las autoridades en los frentes monetario y cambiario.

Entre tanto, las demás medidas tributarias tomadas al amparo de la emergencia económica no tienen relación directa y específica con los hechos que justifi-

caron su declaratoria. En general, son medidas legislativas propuestas por el Ministerio de Hacienda en legislaturas pasadas, pero no aprobadas por el Congreso.

El problema fiscal del país, al ser de naturaleza estructural, no puede ser resuelto a través de medidas extraordinarias. Ni hace tres meses ni ahora la necesidad de hacer el ajuste fiscal justifican la declaratoria de una emergencia económica. Los estados de excepción no deben ser utilizados como caballos de Troya para esconder dentro de ellos ejércitos tributarios o de cualquier otra naturaleza que no correspondan al ordenamiento legal.

El reducido margen de maniobra con que cuenta el gobierno para solucionar el problema de las finanzas públicas, no debe ser tomado como excusa para aumentar la carga fiscal de los sectores más regulados de la economía. Es hora de que las autoridades fiscales actúen bajo la premisa de que la mayor fuente de ingresos tributarios está en el control a la evasión. La idea de seguir aumentando las cargas tributarias es rechazada en forma unánime por la sociedad. Al ser declarada inexecutable la emergencia económica se abre aún más la herida sangrante del desajuste fiscal y aumenta la incertidumbre entre los agentes económicos sobre las medidas que el gobierno tomará para tratar de cerrarla.

Sobre las medidas anunciadas hasta ahora no hay claridad. Un aumento transitorio de aranceles iría en contra de la necesidad de acelerar los pagos de importaciones; además, el gobierno no cuenta con plena discrecionalidad para subir estos gravámenes, ya que buena parte de ellos están fijados con base en acuerdos

internacionales vigentes, como el Pacto Andino y el G3.

De acuerdo con cálculos realizados por la Asobancaria, el impacto de la emergencia económica sobre las finanzas del gobierno central hubiera sido de 0,4% del PIB; si a esta cifra le restamos el ajuste salarial que el gobierno negoció con los sindicatos, el impacto neto se reduce a la mitad. Ahora el gobierno central se encuentra en el peor de los escenarios posibles, ya que por el momento no cuenta con los recursos de la emergencia y tiene

un compromiso de gasto adicional por cuenta del aumento salarial. En términos del déficit del sector público no financiero, la caída de la emergencia y el aumento salarial tendrían impactos muy altos de no ser por los ingresos inesperados que tendrá el Fondo Nacional de Café a raíz de los aumentos en las cotizaciones del grano. De no ser por éste superávit, el gobierno no podría cumplir con la meta de déficit fiscal establecida en la programación macroeconómica.

Escenarios de proyecciones fiscales para 1997. Déficit-Superávit real como % del PIB.

	A	B	C	D	E
SECTOR ELECTRICO	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11
ECOPETROL	-0.23	-0.23	-0.23	-0.23	-0.23
CARBOCOL	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
TELECOM	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
METRO DE MEDELLIN	-0.15	-0.15	-0.15	-0.15	-0.15
RESTO DE ENTIDADES	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07
SEGURIDAD SOCIAL	1.69	1.69	1.69	1.69	1.69
REGIONAL Y LOCAL	-0.18	-0.18	-0.18	-0.18	-0.18
OTROS	0.19	0.19	0.19	0.19	0.19
FNC	-0.2	-0.2	-0.2	0.38	0.38
GOBIERNO NACIONAL	-4.48	-4.04	-4.25	-4.27	-4.71
TOTAL SPNF	-3.17	-2.73	-2.94	-2.38	-2.82

(A) ANTES DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONOMICA.

(B) INCORPORANDO INGRESOS DE LA EMERGENCIA.

(C) INCLUYENDO GASTOS REAJUSTE SALARIAL EMPLEADOS PUBLICOS

(D) INCLUYENDO SUPERAVIT DEL FNC. Y CONDONACION DEUDAS DE CAFETEROS

(E) ESCENARIO (D) SIN LOS INGRESOS NETOS DE LA EMERGENCIA..ECONOMICA.

Fuente: CONFIS, D.N.P., Cálculos Asobancaria