

Comentarios a la Corte Constitucional sobre el decreto 2330 de la emergencia económica de 1998 (Audiencia pública)

Dr. Eduardo Sarmiento Palacio

Ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia; Ph.D. en Economía de la Universidad de Minnesota; ha sido decano de Economía en la Universidad de los Andes; asesor de la Junta Monetaria; subjefe de Planeación Nacional. Columnista del diario *El Espectador*, autor de siete libros y más de doscientos ensayos y artículos. En la actualidad también se desempeña como director del Centro de Estudios Económicos de la Escuela Colombiana de Ingeniería.

En respuesta a la invitación de la Honorable Corte Constitucional para participar en la Audiencia Pública sobre la Revisión Constitucional de los Decretos Legislativos de Emergencia Económica 2330 y 2331 del 16 de noviembre de 1998, me permito presentar la versión escrita de la exposición realizada el día 16 de febrero. El documento contempla las motivaciones de la emergencia económica, el origen y las características de la crisis, los beneficiarios y dolientes, la conveniencia económica de las medidas, la legalidad del impuesto a las transacciones y la posibilidad de adoptar las disposiciones de emergencia por los conductos regulares.

MOTIVACIONES

Como lo señala la misma exposición de motivos, la emergencia económica fue adoptada para enfrentar la crisis financiera generada por las altas tasas de interés. Lo que no se dice en forma suficientemente explícita es que las tasas de interés, que duplican las internacionales, son la consecuencia del

modelo económico que se manifestó en un cuantioso déficit de la balanza de pagos y de la acción deliberada del Banco de la República de financiarlo con recursos especulativos que entran al país a obtener rendimientos. La defensa oficial se fundamenta en el acelerado deterioro de los índices financieros que se interpretan como la antesala de un estado generalizado de insolvencia y en la magnificación de sus costos económicos. En cierta forma, la emergencia económica aparece como un mal menor para evitar otro mayor.

BENEFICIARIOS Y DOLIENTES

Las disposiciones de la emergencia económica contemplan una subvención para los deudores de UPAC y las cooperativas que se canaliza a través del sector financiero y un impuesto a las transacciones que genera ingresos de \$2 billones.

En la teoría fiscal se enseña que los subsidios y los impuestos se reparten entre el receptor final y el que lo canaliza. En el caso concreto de las disposiciones de la emergencia económica es fácil advertir que el gran beneficiario será el sector financiero. Las subvenciones están orientadas a reducir el costo de los préstamos para que las entidades financieras continúen obteniendo las elevadas tasas de interés y los excesivos márgenes de intermediación y recuperen los fondos de difícil cobro de los deudores que se encuentran en mora o en trance de entregar la propiedad. Es un subsidio curioso que es concedido a los deudores para que continúen pagando tasas de interés que duplican el crecimiento de sus ingresos y, a la larga, les

significa pérdidas patrimoniales e incluso la devolución de la propiedad.

El gravamen de las transacciones recae sobre todos los individuos independientemente de los ingresos y las ganancias. Tal vez, el mayor peso será asumido por las empresas que emplean insumos en los procesos de producción y los intermediarios de productos de elevado valor. En la práctica, tiene características similares al impuesto inflacionario sobre los activos financieros y que tradicio-

En el caso concreto de las disposiciones de la emergencia económica es fácil advertir que el gran beneficiario será el sector financiero.

nalmente ha sido rechazado por ineficiente e inequitativo. Es una figura que contradice los criterios del artículo 363 de la Constitución que establece que el impuesto debe ser equitativo, progresivo y eficiente. Lo más grave es que se elude el artículo 359 de la Constitución que en forma explícita prohíbe los impuestos de destinación específica. El atropello se intenta resolver diciendo que el impuesto a las transacciones no es un impuesto sino una contribución parafiscal, lo que no pasa de ser un juego de palabras. Dentro de una sana interpretación de lenguaje no puede denominarse contribución parafiscal una carga que la asume un grupo y la percibe otro totalmente distinto. La norma constitucional pretende precisamente evitar que los gobiernos establezcan impuestos para favorecer sus sectores preferidos.

La síntesis no podía ser mas perversa. El subsidio es percibido principalmente por las entidades del sector financiero que han obtenido los mayores beneficios en los últimos años y se cobra con un impuesto indirecto que se distribuye en toda la población independientemente de los ingresos.

morosa y pérdidas en los balances. En este sentido, se trata de una situación claramente anticipable, más aún, generada por el mismo modelo económico y por la política del Banco de la República.

Claro que había otras alternativas. Si el Gobierno hubiera intervenido las tasas de interés y adoptado las medidas complementarias recomendadas en materia comercial y cambiaria, no se habría llegado al estado de pérdidas del sector y al deterioro de la cartera que empujaron la crisis. De modo que no sólo se trata de una emergencia para enfrentar una situación previsible sino, además, ocasionada por las autoridades y por el mismo Gobierno que decretó la emergencia económica.

EMERGENCIA ECONÓMICA PARTE DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA ABSURDA

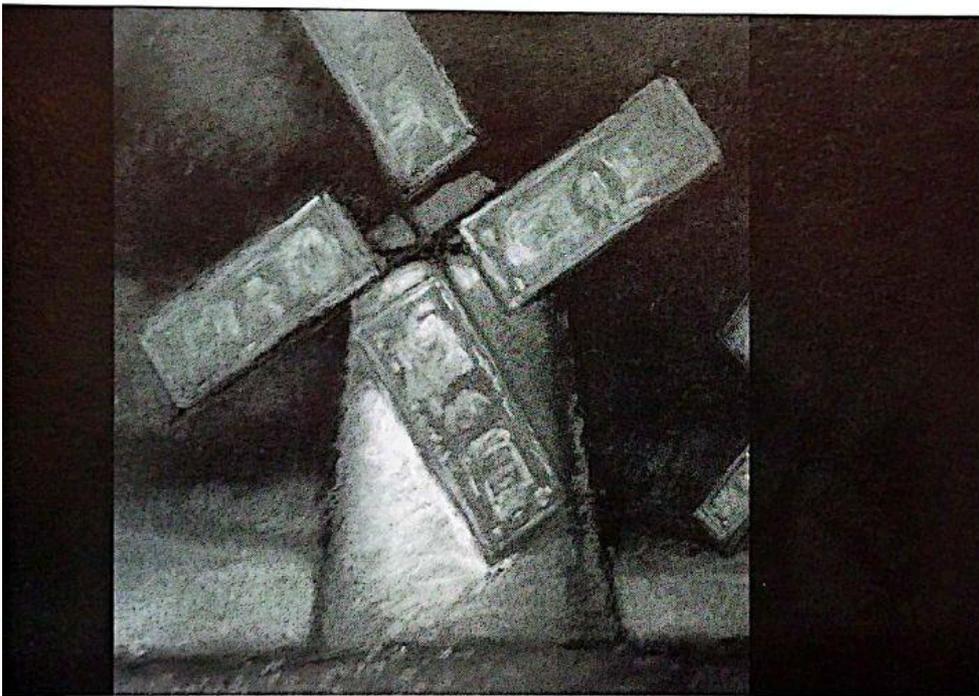
La emergencia económica es parte de una política económica absurda. Primero, se establecieron las elevadas tasas de interés para financiar el déficit de la balanza de pagos, lo que generó cuantiosas ganancias especulativas

a los intermediarios internacionales y nacionales, y luego los destrozos de la política sobre el sector financiero se cubrieron con un impuesto que se extiende en toda la población. Así, a los efectos recesivos de las elevadas tasas de interés se adicionó el impuesto a las transacciones. Y todo esto se realizó en un momento en que el país tramitaba una reforma tributaria que significaba un aumento de los recaudos de otros \$2 billones y entraba en práctica en enero. La economía entró así en un estado de asfixia que acentuó la recesión y adquirió en los últimos meses la forma de colapso.

La magnitud del colapso se ilustra con cifras que no tienen parangón en la historia registrada del país. En los últimos tres meses la producción industrial, las ventas del comercio, las exportaciones no tradicionales y la construcción descienden más de 10% con relación al mismo período del año

anterior. Lo más dramático, las importaciones caen 20%, los giros al exterior 40%, las ventas de automóviles 50%, los recaudos tributarios reales 20% y el desempleo llegó en diciembre, mes en que entraron los trabajadores temporales, la cifra más alta de que se tenga memoria. El empobrecimiento es tan grande que, no obstante el cuantioso déficit de la balanza de pagos, el tipo de cambio viene revaluándose.

Estos resultados dejan sin piso las previsiones oficiales presentadas antes de la emergencia, cuando se estimaba



FENÓMENO SOBREVINIENTE

De acuerdo con la exposición de motivos, la emergencia económica se declaró con el propósito de enfrentar la crisis financiera ocasionada por las altas tasas de interés. En varias oportunidades, en las columnas de *El Espectador* anticipé que las elevadas tasas de interés, tarde o temprano, colocarían a los deudores en estado de insolvencia que redundaría en concordatos, demoras de los pagos, devolución de las garantías, lo que rebotaría en las instituciones financieras en la forma de crecimientos de la cartera

un crecimiento del producto nacional de 1.8% para el año anterior y se proyectaba en 2% para el presente año. En 1998 la economía creció cerca de 0.5% y en 1999 lo hará por debajo.

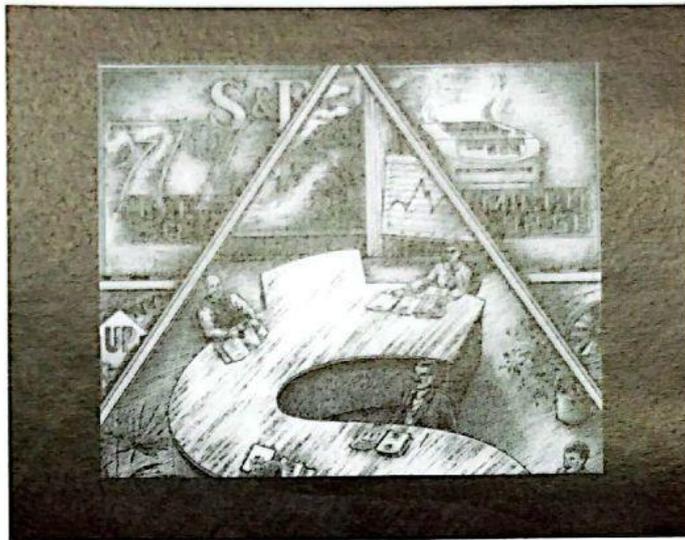
La emergencia económica introduce entonces serias deformaciones en el funcionamiento de la economía. En primer lugar, favorece al sector que más se vio beneficiado por la política que llevó a las medidas de excepción con claro detrimento en la distribución del ingreso. Se preconiza un estado de derecho en el cual se privatizan las ganancias y se socializan las pérdidas. Por lo demás, contribuyó a agravar las tendencias recesivas que venían de atrás y tiene una clara responsabilidad en el actual colapso de la economía.

¿HABÍA OTRA FORMA DE ENFRENTAR LA CRISIS?

La crisis financiera y la emergencia económica hubieran podido evitarse si se hubiese modificado la política con la suficiente anticipación. La siguiente pregunta es si dada la crisis había otras formas de enfrentarla diferentes a la emergencia económica. Dicho en otros términos, ¿las determinaciones de la emergencia económica se hubieran podido tomar dentro de los conductos regulares?

Ante todo hay que dejar en claro que la emergencia económica es un mecanismo para enfrentar fenómenos sobrevinientes que no necesariamente corresponden a situaciones de crisis. Supuestamente, las crisis deben ser anticipadas por los gobiernos y prevenidas dentro de los mecanismos regulares contemplados en la Constitución y en las leyes. De esta manera se logra que las decisiones pasen por el tamiz de la discusión democrática.

Con esta advertencia, veamos ahora si dada la crisis ella se hubiera podido enfrentar dentro de los procedimientos regulares. La organización económica existente suministra amplísimos medios para enfrentar los



problemas económicos por la vía de los decretos y las reglamentaciones. El Gobierno está en capacidad de trasladar partidas, establecer presupuestos adicionales y apropiar recursos por medio de Fogafín para los rescates financieros. Por su parte, el Banco de la República tiene una

Si el Gobierno hubiera intervenido las tasas de interés y adoptado las medidas complementarias recomendadas en materia comercial y cambiaria, no se habría llegado al estado de pérdidas del sector y al deterioro de la cartera que empujaron la crisis.

amplia gama de funciones en materia financiera y cambiaria, incluso dispone de poderes para arbitrar recursos de crédito para el presupuesto nacional. Para completar, el Gobierno tiene la iniciativa sobre las decisiones parlamentarias y dispone del mecanismo de urgencia para acelerar la aprobación y discusión de las leyes.

Dentro de este contexto, el Gobierno estaba en condiciones de generar los recursos y arbitrarlos a Fogafín para llevar a cabo los rescates. Tal vez las mayores dudas se plantean con relación al impuesto a las transacciones. Pues bien, los mismos recursos hubieran podido generarse en un principio y en forma

temporal con un crédito de emisión del Banco de la República y luego en forma más permanente con una ley del Congreso que en ese momento se facilitaba porque la reforma tributaria se encontraba en trámite. Este procedimiento habría salvado muchos vicios inequitativos y legales del impuesto a las transacciones.

La emergencia económica significa un grave riesgo para el futuro. Una actitud laxa en esta materia le daría bases a los gobiernos para crear situaciones de crisis y por ese camino adoptar decisiones que eludan el debate público. En el fondo se abriría el camino para que los gobernantes impongan políticas equivocadas y reincidan en los errores.

CONCLUSIONES

1. La emergencia económica fue justificada como una forma de enfrentar la crisis del sector financiero originada por la altas tasas de interés que eran el resultado de una política deliberada del Banco de la República para financiar con recursos especulativos el déficit de la balanza de

pagos. Tal como se señaló repetidamente, un estado de tasas de interés reales de 20%, que superan la productividad marginal del capital y el aumento del salario real, coloca a los usuarios en un estado de insolvencia que en algún momento rebota en el sector financiero en la forma de ampliación de la cartera vencida y de pérdidas en los balances. Si la política se hubiera modificado en términos que eran bien conocidos, la crisis no se hubiera presentado. Así, la emergencia económica se dictó para enfrentar una situación previsible y evitable por parte de las autoridades económicas.

2. La emergencia económica forma parte de una política económica equivocada que propicia elevadas tasas de interés que arrasan al sector financiero y luego establecen una subvención para evitar los daños en el sector financiero. Así, a las elevadas tasas de interés se les adicionó el impuesto a las transacciones en un momento en que estaba por entrar la reforma tributaria. En efecto, la emergencia económica fue seguida de una aceleración de la recesión que terminó en un colapso sin precedentes en la historia registrada del país. En la actualidad todos los indicadores señalan que la actividad productiva y el empleo pasan por el peor momento del medio siglo.

3. Las determinaciones han resultado altamente inequitativas. Una parte importante de los beneficios son percibidos por las entidades financieras que representan al sector que recibió los mayores beneficios en el pasado y, en particular, el que más se favoreció con las elevadas tasas de interés y los amplios márgenes de intermediación. Por lo demás, el impuesto recae sobre todos los individuos

independientemente de sus ingresos y ganancias, no cumple con las características de equidad, eficiencia, progresividad y viola el principio constitucional que prohíbe establecer impuestos para favorecer intereses sectoriales. Para completar, el remedio resultó peor que la enfermedad; el impuesto a las transacciones contribuyó al desplome

de la economía que ha afectado en un mayor grado a los grupos medios y pobres. En aras de salvar al sector financiero, se precipitó la ruina de toda la economía.

4. Las medidas expedidas en virtud del estado de excepción se hubieran podido tomar dentro de los conductos regulares. En general, el Gobierno y el Banco de la República disponen de amplios poderes para proveer a Fogafín de los recursos y para realizar las operaciones de rescate. Los recursos del impuesto a las transacciones se hubieran podido arbitrar en forma temporal mediante un crédito del Banco de la República al presu-

puesto nacional y luego de manera más permanente mediante un impuesto aprobado por el Congreso, lo cual en ese momento se facilitaba porque la reforma tributaria se encontraba en trámite de discusión.

5. En síntesis, la emergencia económica se declaró para enfrentar una crisis que era previsible (no sobreviniente) y, más aún, evitable. El expediente en su conjunto resultó altamente inequitativo y precipitó la economía al colapso. Las disposiciones expedidas en virtud del estado de excepción se hubieran podido adoptar por los procedimientos regulares. Así las cosas, estamos ante un artificio que lesiona la economía, no cumple con las condiciones de la Constitución y elude el debate democrático.

La emergencia económica se declaró para enfrentar una crisis que era previsible (no sobreviniente) y, más aún, evitable. El expediente en su conjunto resultó altamente inequitativo y precipitó la economía al colapso. Las disposiciones expedidas en virtud del estado de excepción se hubieran podido adoptar por los procedimientos regulares.

