

CONSTITUCIÓN FISCAL Y EQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Efectos de la Constitución de 1991 sobre la economía política del financiamiento del gasto público en Colombia*

BUDGETARY CONSTITUTION AND EQUILIBRIUM OF PUBLIC FINANCES

Effects of the 1991 Constitution on the Political Economy of the Financing of Public Expenditure in Colombia

Miguel Gandour Pordominsky**

Resumen

Este trabajo busca explicar el aumento en el nivel de endeudamiento del Gobierno de Colombia como producto del cambio en las reglas que restringen las decisiones de política fiscal —constitución fiscal— que trajo consigo la Constitución de 1991. En él se asume que el Gobierno es un agente que sopesa los costos y los beneficios de sus decisiones en un contexto de instituciones políticas y económicas. En primer lugar se exponen los principales cambios en las reglas relacionadas con las alternativas de financiamiento del gasto del Gobierno que difieren de la deuda. Después se describen los principales cambios en las reglas del endeudamiento. Se concluye que el cambio en la situación fiscal del Gobierno es resultado de una reducción relativa del precio de la deuda frente a las demás opciones de financiamiento.

Palabras clave: gobierno, ejecutivo, legislativo, constitución, emisión, instituciones, política fiscal.

Abstract

This paper seeks to explain the increase in the level of Colombian Central Government debt as a result of the change in the rules that restrict the decisions of fiscal policy —i.e. fiscal constitution— involved in the new Constitution. The paper assumes that the Government is an agent that weighs the costs and benefits of its decisions in a context of political and economic institutions. First, the main changes in the rules that apply to the financing alternatives for government spending, different from debt, are shown. Then, the main changes to the rules regarding the creation of debt. Lastly, it concludes that the change in the fiscal situation of the Government is an outcome of the reduction of the relative price of debt compared with other financing options.

Key words: government, executive, legislative, constitution, emission, institutions, fiscal policy.

Introducción

El desempeño fiscal del Gobierno Nacional Central ha presentado desde mediados de la década pasada un cambio sustancial con respecto a sus patrones históricos. El Gobierno incumplió estos años una restricción fiscal intertemporal a la que, según Junguito y

Rincón (2004), las sucesivas administraciones habían atendido de manera sistemática desde principios del siglo pasado. Los periodos de incremento en el déficit fiscal, que no duraban en general más de dos años seguidos y que solo superaron el tres por ciento del PIB a principios de los años ochenta, eran seguidos de forma inmediata por

* Este trabajo es una versión revisada de la tesis de grado presentada por el autor para la Maestría de Derecho de la Universidad de los Andes. El autor agradece en primer lugar a Helena Alviar, asesora de tesis. A Johanna Cortés que orientó la investigación jurídica. A Jimena Montoya, Mauricio Plazas, Rafael Villarreal y Juan Carlos Garay que ayudaron a orientar el desarrollo inicial de este trabajo. A Juan Carlos Bejarano, que brindó asesoría bibliográfica fundamental. A María Camila Uribe, Margarita Varón, Margarita Fajardo, Luis Bernardo Mejía y Carlos Mauricio Ortiz, que revisaron este escrito. A Hernán Rincón y Luis Ignacio Lozano, que suministraron las series fiscales. Y a Nathalie Lozano, que discutió y corrigió este trabajo en todo su desarrollo y aportó las ideas fundamentales en términos de la evolución de las normas en materia de deuda pública.

** Consultor especializado en el área de economía pública y diseño institucional. Ha sido profesor de Derecho y Economía en la Universidad de los Andes. miguelgandour@yahoo.com.

periodos de ajuste, lo que permitió que el saldo de deuda, como proporción del PIB, no sobrepasara el veinte por ciento y que se mantuviera, en promedio, alrededor de diez por ciento (ver tablas del anexo). En contraste, entre 1996 y 2005, en relación con el PIB, el déficit fiscal del Gobierno se mantuvo, de manera permanente, por encima de los que hasta el inicio de ese periodo eran sus máximos históricos y se elevó en promedio a más de cinco por ciento; el saldo de deuda permaneció varios años alrededor del cincuenta por ciento y cerró en cuarenta y cinco por ciento. Estos cambios contribuyeron a generar una recomposición de los balances del sector público no financiero cuyos desequilibrios se originaban en gran medida, hasta principios de los años noventa, en los déficits del sector descentralizado (establecimientos públicos, empresas del Estado y entidades territoriales), que en los últimos años ha compensado con superávit los desbalances del Gobierno Central.

Así, el Gobierno mostró estos años un cambio sistemático en el uso relativo de sus fuentes de financiamiento. Primero practicó una política fiscal que compensaba de manera ágil los incrementos en el gasto con aumentos en los tributos y que impedía que el *stock* de la deuda pública aumentara a tasas superiores a las de la economía (Carrasquilla 1999, 203). Después se optó por una política que rezagó el crecimiento de los ingresos frente a los gastos¹ hasta cuadruplicar el *stock* de deuda.

Ha sido común que los análisis sobre la situación fiscal atribuyan ese

cambio a aumentos en el gasto, en particular en el gasto estatutario originado en la Constitución de 1991². Se ha planteado que dicho gasto causó déficit estructurales que obligaron al Gobierno a endeudarse (Wiesner 2004). Aunque sea muy aceptada, esa explicación se basa en dos premisas equivocadas. La primera, que los incrementos en el gasto en este periodo tuvieron origen normativo; la segunda, que la deuda era la única opción para su financiamiento.

La primera es un error en el análisis de las cuentas. Entre 1990 y 2003, el año en el que el saldo de deuda alcanzó su punto más alto, las transferencias territoriales, en las que se concentra en buena medida el gasto del Gobierno Nacional originado en mandatos constitucionales³, crecieron 3,2 puntos del PIB, lo que no representa más del treinta por ciento del aumento total de los gastos de ese periodo, que fue de 10,7 puntos. Otros gastos derivados de decisiones de política, tanto anteriores como posteriores a la Constitución, incluida su política de financiamiento, tuvieron crecimientos importantes, incluso similares a los de las transferencias territoriales: el gasto en pensiones aumentó 2,3 puntos del PIB; en defensa, 2,5 puntos; y el pago de intereses, 3,1 puntos (Rincón, Ramos, Lozano 2004). Por lo tanto, atribuirle tal peso al gasto originado en la Constitución resulta arbitrario.

La segunda premisa contiene un error conceptual. El gasto no causa deuda, no hay ninguna teoría económica que así lo plantee. La deuda es una alternativa

1 El déficit primario fue negativo durante todo el periodo y, como proporción del PIB, alcanzó también el pico y el promedio más altos obtenidos hasta ahora (3,7% y 1,7% respectivamente).

2 Ver Clavijo (1998, 46), Restrepo (2005, 405), Rincón, Ramos y Lozano (2004, 8-9) y Wiesner (2004, 13).

3 En particular en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991.

de financiamiento y su uso relativo con respecto a otras alternativas es producto de una decisión de política. La existencia de restricciones estatutarias afecta la capacidad del Gobierno para asignar el gasto, pero no determina por sí misma el esquema de financiamiento. Colombia no es una excepción⁴. Si bien el gasto y la deuda han crecido de manera simultánea, esto sólo reflejó la política fiscal del Gobierno, en la que los ingresos y los gastos no están equilibrados.

Por lo tanto lo que habría que analizar es esa elección del Gobierno a favor del mayor uso de deuda con respecto a las demás alternativas de financiamiento, v.g. emisión, tributos y sustitución de gasto. En términos económicos ese es un asunto de precios relativos entendidos en un sentido amplio, v.g. de dificultad relativa de las distintas opciones⁵. Esos precios relativos están determinados por el conjunto de reglas que definen las restricciones para el uso de las distintas opciones de política fiscal, v.g. la constitución fiscal⁶. Por lo tanto, con base en el análisis de los cambios en esas reglas pueden explicarse las variaciones en el esquema de financiamiento del Gobierno.

Esa es la línea de investigación que sigue este estudio. En él se busca mostrar que el aumento del nivel de

endeudamiento del Gobierno responde a una disminución del precio relativo de la deuda frente a las demás opciones de financiamiento del gasto, que tuvo origen en la configuración, a principios de los años noventa, de una constitución fiscal que conjuga normas que le imponen límites importantes al Gobierno para el uso de esas otras alternativas, introducidas por la nueva Constitución Política, con normas creadas por el Ejecutivo mediante las cuales éste se ha adjudicado un amplio acceso al crédito.

En este trabajo se argumenta que la nueva constitución fiscal cambió de manera fundamental los derechos de decisión y los incentivos del Ejecutivo a favor del endeudamiento. Por un lado, le limitó la posibilidad de financiarse con emisión, le quitó las atribuciones para decretar tributos permanentes, le redujo la discrecionalidad para definir el presupuesto y le dio al poder judicial mayor capacidad para exigirle el cumplimiento de sus obligaciones. Por otro lado, le otorgó al Gobierno amplia discrecionalidad para emitir bonos de deuda en un mercado de capitales interno en plena expansión. El resultado fue una constitución fiscal que estimula el déficit y la acumulación de deuda.

Por lo tanto, a diferencia de lo que señala la mayoría de los estudios⁷, lo

4 “La estrategia de endeudamiento del GNC representó un aplazamiento del aumento en los impuestos necesarios para servir la deuda. En la mayor parte del período la tasa de interés real de la deuda pública excedió la tasa de crecimiento del PIB y sus balances primarios fueron negativos. Estos dos hechos generaron una tendencia creciente de la deuda del GNC como porcentaje del PIB”. (Villarreal 2005, 5).

5 “(...) sin saber que determina a los hombres a elegir como eligen, debemos contentarnos con el conocimiento de que para los seres humanos, en casi todas las circunstancias, un precio (relativo) más alto de lo que sea conducirá a una reducción de la cantidad demandada. Este precio no se refiere a un precio en dinero, sino a un precio en su sentido más amplio. Sin importar si los hombres son racionales o no, al ir a un restaurante por un camino peligroso, podemos estar seguros que cada vez menos personas irán si los peligros del camino aumentan” (Coase 1988, 4, la traducción es nuestra).

6 Este concepto es de Buchanan. Por constitución fiscal se entiende el conjunto de reglas que restringe el poder del Gobierno para gastar e imponer tributos. El adjetivo constitucional no significa que esas reglas deban estar en la Constitución sino más bien que son reglas que preceden y determinan las decisiones que se dan en el ámbito de la política (Buchanan y Wagner [1977] 1999, 23).

7 Una excepción notable es Valenzuela (2004) para quien han sido determinantes para el déficit la no inclusión de la deuda con TES en el cupo de endeudamiento y la ausencia de reglas numéricas. Estas ideas contribuyeron de manera fundamental al desarrollo de este trabajo.

que se trata de mostrar en este artículo es que el cambio en la situación fiscal del Gobierno es producto tanto de las restricciones como de la ampliación de derechos de decisión. El Gobierno enfrentó nuevas restricciones, incluidas restricciones en el uso de sus rentas, pero también encontró en la deuda un mecanismo de salida y adaptación. De ahí la importancia de analizar el efecto del conjunto de las distintas reglas que afectan la política fiscal.

Este trabajo se aborda desde una perspectiva de economía política: busca explicar las decisiones del Gobierno como un agente que sopesa los costos y los beneficios de sus decisiones en un contexto de instituciones políticas y económicas. En él se parte de unas ideas básicas que con frecuencia son pasadas por alto por quienes se ocupan de los temas fiscales en Colombia como que la deuda es una alternativa de financiamiento, que su escogencia depende de una decisión de política fiscal del Gobierno y que en esa escogencia son determinantes los precios relativos de las otras alternativas. No se intenta aquí hacer juicios normativos en el sentido económico sobre los efectos de la deuda, ni adelantar recomendaciones de política.

Esta investigación se adelanta en cinco partes. Las primeras tres se ocupan de los principales cambios en las reglas relacionadas con las alternativas de financiamiento del gasto del Gobierno distintas a la deuda: la primera está dedicada al financiamiento con emisión, la segunda a las restriccio-

nes para decretar tributos y la tercera a la discrecionalidad del Gobierno para decidir sobre el gasto. El cuarto capítulo describe los principales cambios en las reglas del endeudamiento que han determinado la reducción de su costo en términos absolutos. Al final se presenta la conclusión del estudio.

1. Cambio en las reglas sobre el uso de la emisión como recurso de financiación

Desde 1923, con la creación del Banco de la República, hasta la expedición de la Constitución de 1991, la emisión constituyó una fuente regular de financiamiento del Gobierno. Su uso fue continuo, en particular en la década de los treinta, con motivo de la depresión económica, y la de los ochenta, con ocasión de la crisis de la deuda externa⁸.

El financiamiento con emisión se daba principalmente bajo tres modalidades. La primera consistía en préstamos directos del Banco al Gobierno, previa suscripción de un contrato de empréstito. Desde la creación del Banco en 1923 se buscó restringir el uso de estos créditos a través de la imposición de límites a los montos de emisión permitidos, de modificaciones en la composición de la junta del Banco y en los procedimientos para la toma de decisiones, y de disminuciones de los plazos de pago⁹.

Estas restricciones se relajaron de manera sistemática hasta mediados de los años ochenta en al menos dos espec-

8 Según Avella Gómez (2003), en la década de los treinta los créditos primarios llegaron a ser del orden del 3,5% del PIB, y en los ochenta, del orden del 5,8% del PIB, mientras entre los cuarenta y setenta apenas alcanzaron el 0,4% del PIB (2000, 189).

9 La Ley 25 de 1923, con la que se creó el Banco de la República, disponía las siguientes restricciones: (i) que los créditos no superaran el 30% del capital y las reservas del Banco; (ii) que fueran aprobados por siete de los diez miembros de su Junta Directiva; y (iii) que fueran cancelados dentro de los noventa días siguientes.

tos. De un lado, el cupo de crédito del Gobierno con el emisor aumentó¹⁰; de otro, las condiciones contractuales en términos de plazos y costo de los créditos se acomodaron a sus necesidades coyunturales¹¹. Adicionalmente, aunque los créditos debían ser acordados entre el Gobierno y el Banco, dada la naturaleza de sociedad anónima de este último¹², en la práctica, cuando una norma de rango legal autorizaba al Gobierno a contratar un crédito con el Banco, esta autorización se traducía en un nuevo contrato de empréstito; es decir, el Banco no contaba con mayor poder de negociación frente al Gobierno¹³.

Esta situación posibilitó que los créditos de emisión se convirtieran en un mecanismo importante de financiación del gasto público, particularmente entre los años treinta y los cincuenta y a principios de los ochenta, y su otorgamiento estuvo asociado, en general, a dificultades para obtener financiamiento externo.

La segunda modalidad de financiamiento con emisión era la compra por parte del Banco de bonos de deuda pública emitidos por el Gobierno. Esta modalidad fue prevista desde la creación del Banco en 1923 y fue común entre los años treinta y cincuenta¹⁴. En lo sucesivo, el empleo de este mecanismo de emisión no fue importante y en la década de los ochenta finalmente entró en desuso. A partir de entonces, si bien el Gobierno continuó emitiendo títulos de deuda, su principal comprador dejó de ser el Banco y pasó a ser el sector descentralizado a través de mecanismos de colocación forzosa que fueron empleados por el Gobierno. A partir de 1986 tales títulos comenzaron a ser colocados en el mercado internacional¹⁵.

La tercera modalidad de financiación con emisión era el traslado de las utilidades generadas por la compra y venta de divisas que efectuaba el Banco a la Cuenta Especial de Cambios. Esta cuenta que llevaba el Banco

10 Las normas que entre 1923 y 1990 ampliaron el cupo de crédito del Gobierno ante el Banco fueron, entre otras, la Ley 73 de 1930, el Decreto Ley 1361 de 1942, el Decreto Ley 3882 de 1949, el Decreto 756 de 1950 y la Ley 34 de 1984.

11 Por ejemplo, mediante la Ley 7 de 1935 el Congreso autorizó la celebración de un acuerdo entre el Banco y el Gobierno para hacer más flexibles las condiciones del crédito que había sido otorgado a este último en 1934 y que estaba respaldado con la explotación de las minas terrestres de Zipaquirá, Nemocon, Sesquilé y Tausa en términos de plazo e intereses. Por su parte, el Decreto Ley 1361 de 1942 permitió la ampliación del plazo del crédito que el emisor había otorgado al Gobierno en 1940. Finalmente la Ley 55 de 1985 autorizó la refinanciación del crédito del Gobierno con el Banco a una tasa de interés más favorable que la anteriormente pactada.

12 El Banco de la República fue creado por la Ley 25 de 1923 como una sociedad anónima con participación del Gobierno, los bancos nacionales, los bancos extranjeros y los particulares —capital principalmente particular— y concesionario del servicio público de emisión de moneda por el término de veinte años. Esta creación luego fue concretada en un contrato.

13 Algunas de las leyes que autorizaron la celebración de estos contratos fueron las siguientes: Ley 44 de 1933, Decreto Ley 2828 de 1933, Decreto Ley 376 de 1934, Decreto Legislativo 578 de 1934, Decreto Ley 1361 de 1942 y Ley 55 de 1985.

14 Algunos de los casos en los que el Banco adquirió títulos de deuda del Gobierno fueron los siguientes: la Ley 73 de 1930 autorizó al Banco a otorgar préstamos a los bancos accionistas y al público hasta por el 15% de su capital y reservas y obligó a quienes estuvieran interesados en tomar estos créditos a adquirir títulos de deuda del Gobierno para garantizarlos. Como la misma norma autorizaba al Banco a comprar dichos títulos a entidades oficiales y en el mercado, se abrió la posibilidad de que el Banco adquiriera de modo indirecto títulos de deuda del Gobierno (Ibáñez Najar 1990, 344). Más adelante, en 1942, el Banco de la República adquirió los títulos de deuda que el Gobierno emitió, llamados “Bonos Internos de Salinas”, con el ánimo de obtener recursos para contribuir a la financiación del déficit fiscal que se presentó en 1940 (López Mejía 1990a, 374). En la misma década la figura fue utilizada en 1945, cuando el Banco compró los “Bonos Internos de Salinas” y los bonos de la “Deuda Interna Unificada Clase A” (López Mejía 1990a, 379) y en 1949, cuando el Decreto Ley 3882 autorizó al Banco a adquirir los títulos de deuda pública denominados “Pagares de tesorería 1949”, dentro de un cupo especial de crédito que debía señalar su Junta Directiva para el efecto. Finalmente, en 1955, con el fin de financiar la deuda producto de recolección del pasivo interno de la siderúrgica Paz del Río y permitir su ampliación, el Gobierno emitió bonos de deuda cuyo principal comprador fue el Banco de la República (López Mejía 1990b, 481).

15 La Ley 7 de 1986 dispuso la colocación por primera vez de títulos de deuda en el mercado norteamericano, práctica que se volvió común en los siguientes años (López Garavito 2001, 439).

de la República era un registro contable de las operaciones activas y pasivas que arrojan las operaciones de compra y venta de oro y divisas que realizaba la entidad. Cuando al final de mes estas operaciones reportaban un resultado positivo, el respectivo crédito era entregado al Gobierno y contabilizado como un ingreso corriente (Alviar y Rojas 1985, 512)¹⁶. Dado que estas operaciones se llevaban a cabo con recursos de emisión y que los dineros de la cuenta fueron empleados por el Gobierno, en un comienzo, para pagar deudas contraídas con el Banco y, más adelante, para financiar otros gastos, esta cuenta constituía otra forma de financiación del Banco al Gobierno con recursos de emisión¹⁷.

Los recursos de esta cuenta fueron una fuente importante de ingresos para el Gobierno antes de la expedición de la Constitución de 1991, particularmente entre 1974 y 1981, debido a la bonanza del precio del café. En esta

época los ingresos de la cuenta llegaron a convertirse en uno de los mayores ingresos permanentes del fisco, comparables a los que reportaban el impuesto de aduanas y el impuesto sobre las ventas (Alviar y Rojas 1985: 511). A pesar de que desde mediados de los ochenta comenzó a restringirse su uso¹⁸, solo hasta 1992 desapareció completamente debido a las preocupaciones que existían sobre sus efectos en los precios.

Al mismo tiempo que se empleaban estos mecanismos de financiación de los gastos del Gobierno con emisión, se presentó un incremento de la injerencia del Gobierno en las decisiones del Banco que se manifestó de dos maneras principalmente: la predominancia creciente de funcionarios de la administración central en la composición de la Junta Directiva del Banco y, posteriormente, de la Junta Monetaria¹⁹, y la facultad que otorgó el Acto Legislativo 01 de 1968 al presidente para intervenir directamente en el órgano

16 La Cuenta Especial de Cambios fue creada en uno de los contratos celebrados entre el Gobierno y el Banco el 31 de octubre de 1934, aprobado por la Ley 7ª de 1935, con el propósito de que las utilidades que el segundo obtuviera por la compra y venta de oro físico y por giros sobre el exterior, hasta tanto no se reestableciera la convertibilidad del peso colombiano, sirvieran para el pago de los créditos otorgados al Gobierno por el emisor entre 1933 y 1934.

17 Como señala Montenegro (1983, 104), "(las) entregas al Gobierno de las UCVD [Utilidades por Compra Venta de Divisas] constituyen expansión monetaria de carácter primario. Su naturaleza es idéntica a la de un crédito cualquiera al Gobierno central. La razón de este hecho es muy simple. Por su propia naturaleza, cualquier transferencia de carácter monetario del Banco Central a cualquier agente de la economía implica expansión primaria de circulante. Las ganancias de capital por el manejo de reservas y por consiguiente las UCVD, son un excedente de carácter contable que pertenece usualmente a los bancos centrales y cuya monetización es discrecional".

18 La restricción comenzó en 1983 cuando el Gobierno del Presidente Betancourt, bajo la vigencia de una emergencia económica, dispuso la emisión de títulos de deuda pública para reemplazar los recursos de la Cuenta Especial de Cambios. Con este mismo propósito las reformas tributarias adoptadas en las leyes 9ª y 14 del mismo año buscaron aumentar los recursos de origen tributario para lo cual previeron un aumento en la tarifa del impuesto sobre las ventas y otras medidas que hicieran más eficiente el recaudo (Alonso, Fainboim y Olivera 1998, 12). Por último, el Decreto Legislativo 73 de 1983 eliminó el esquema de apropiación automática de las utilidades de la compra y venta de divisas por la Cuenta Especial de Cambios (Armenta, Fernández y Sánchez 2005, 98), lo que suponía la suspensión de este mecanismo de financiación.

19 Cuando fue creado el Banco de la República en 1923, el Congreso propuso que su Junta Directiva fuera un cuerpo independiente del Gobierno central. Para ello dispuso que estaría conformada por diez miembros de los cuales solo tres podían ser funcionarios del Gobierno distintos al ministro de Hacienda. Los demás miembros debían ser nombrados por los accionistas del Banco y solo tres podían ser banqueros. En los años treinta se fortaleció la participación del Gobierno en las decisiones del emisor gracias al ingreso del ministro de Hacienda a su Junta Directiva con voz pero sin voto y a la eliminación de la participación de los banqueros en la misma. El Decreto 2057 de 1951 finalmente otorgó voto al ministro de Hacienda en la Junta Directiva del Banco. En la década del sesenta el diseño de las políticas cambiaria, monetaria y crediticia se entregó a la Junta Monetaria, la cual tuvo una conformación eminentemente estatal hasta que desapareció en 1991.

emisor mediante decretos constitucionales autónomos²⁰. Esta mayor injerencia del Gobierno en las decisiones de la Junta Directiva del Banco y de la Junta Monetaria favoreció la toma de decisiones a favor de la emisión.

Ese esquema institucional propició que la deuda del Gobierno con el Banco, que en 1985 representaba 5,8% del PIB, se multiplicara 1,7 veces hacia finales de la misma década (Ave-lla Gómez 2000, 135-41). La deuda del Gobierno con el Banco pasó de 33,9% de la deuda interna en 1980 a 62,2% en 1991 (Avella 1996 citado por Alonso, Fainboim y Olivera 1998, 13).

Justificada tanto en los altos niveles de inflación y la inestabilidad de precios, que estos instrumentos generaron durante los ochenta, como en la falta de transparencia que provocaban en términos del financiamiento del gasto, la Constitución de 1991 incorporó las propuestas del propio Banco de la República, que tenían el propósito de imponer límites estrictos a su uso²¹. La primera de ellas fue exigir la unanimidad de los miembros de la Junta Directiva del Banco para la aprobación de los préstamos directos (artí-

culo 373 de la Constitución Política de 1991), lo que, dada la composición de la Junta del Banco²², convirtió el financiamiento mediante esos instrumentos de emisión en una posibilidad apenas teórica. Si bien la nueva Carta dejó abierta la posibilidad de que el Banco adquiriera títulos de deuda pública, esto sólo puede tener lugar mediante operaciones de mercado abierto, opción de la que no se ha hecho mayor uso desde entonces²³. En lo que respecta a la Cuenta Especial de Cambios, su uso comenzó a ser restringido a partir del Gobierno del Presidente Betancur y en 1992 se dispuso su liquidación definitiva mediante la ley 31 de 1992.

El nuevo modelo de banca central adoptado en 1991 ha presentado resultados satisfactorios en términos de control de la inflación. Muestra de ello es que sus niveles pasaron de oscilar entre el 16 y el 30 por ciento entre 1980 y 1990, al 5 por ciento en 2004. Estos resultados han conducido a una reducción de los recursos que el Gobierno obtenía por concepto de señoreaje²⁴, que en 1981 equivalían a cerca del 1,5% del PIB (Villareal 2005, 1). Además, las reformas lograron reducir la deuda del

20 A través de los decretos constitucionales autónomos el Presidente desarrollaba de manera directa aspectos de la Constitución sin la intervención del Congreso. En virtud de dichas atribuciones, el Presidente estaba habilitado para modificar la estructura y funcionamiento del emisor, lo que incluía su Junta Directiva. Esto significó un cambio sustancial en la distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo pues se eliminó en la práctica la posibilidad de intervención del Congreso en la regulación de estas materias y se concentró dicha facultad en el Presidente.

21 En el año inmediatamente anterior, y con fundamento en las mismas preocupaciones, la Ley 51 de 1990 había suspendido ya los cupos de crédito del Gobierno ante el Banco.

22 Según el artículo 372 de la Constitución, la Junta Directiva del Banco de la República está conformada por siete miembros. Uno de ellos es el ministro de Hacienda, quien la preside; el Gerente, elegido por la Junta Directiva; y cinco miembros más, nombrados por el Presidente de la República por periodos prorrogables de cuatro años. Para asegurar la independencia de la Junta el artículo dispuso que solo dos de estos últimos cinco miembros podrían ser reemplazados cada cuatro años, de manera que en principio se perseguía que cada Presidente sólo pudiera designar dos miembros, además del ministro de Hacienda.

23 La Constitución no establece una mayoría calificada para la aprobación de estas operaciones.

24 La expansión monetaria, producto de la emisión, tiene como efecto una reducción en el valor real de la moneda. Al haber mayor dinero en circulación y la misma cantidad de bienes y servicios dentro de una economía cada billete tendrá menor poder adquisitivo. Esta disminución en el poder adquisitivo del dinero implica una disminución del bienestar de los poseedores de billetes anteriores a la emisión pues su dinero podrá comprar menos bienes y servicios que antes. Este fenómeno es conocido como impuesto inflacionario porque los portadores de billetes transfieren esa

Gobierno con el Banco del 62,2% de la deuda interna nacional en 1991, al 26,2% en 1992 y al 9,6% en 1995²⁵.

2. Cambios en las reglas para la creación de tributos por parte del Gobierno

El nuevo ordenamiento constitucional redujo de manera sustancial las facultades del Gobierno para crear y modificar tributos mediante decreto. El Ejecutivo perdió, de un lado, la capacidad para introducir cambios permanentes en la legislación tributaria mediante decretos de rango legal; de otro perdió también la facultad de variar la tarifa y otros elementos sustanciales del impuesto de aduanas sin límite temporal o porcentual.

a) Pérdida de facultades del Gobierno para introducir cambios permanentes en la legislación tributaria

Bajo la vigencia de la Constitución de 1886 el Gobierno gozaba de la facultad de crear e introducir reformas tributarias de carácter permanente tanto durante los estados de emergencia económica como en uso de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso. Respaldo por esta institucionalidad, el Ejecutivo llevó a cabo cambios sustanciales en la legislación tributaria con un efecto amplio sobre el recaudo.

En el caso de los decretos de emergencia económica, esto se debía a que (i) la reforma constitucional de 1968 —que creó la emergencia económica— preveía la posibilidad de que los decretos dictados durante su vigencia tuvieran carácter permanente, a diferencia de lo que ocurría con los decretos de estado de sitio²⁶; (ii) la Constitución no preveía ninguna restricción para adoptar reformas de carácter tributario durante las emergencias económicas; y, (iii) tanto el Consejo de Estado, que debía emitir concepto previo a la declaratoria de la emergencia, como la Corte Suprema de Justicia, que realizaba el control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos, consideraban conveniente que el Gobierno gozara de amplia discrecionalidad en la toma de decisiones durante las emergencias económicas. Con base en esa visión el Consejo de Estado le otorgó al Ejecutivo discrecionalidad para elegir a su conveniencia entre las distintas alternativas constitucionales para mitigar la emergencia; la Corte se limitó a hacer un control puramente formal del procedimiento de expedición de los decretos. El único condicionamiento de fondo exigido por la Corte Suprema fue que no se desmejoraran los derechos de los trabajadores con las medidas de emergencia económica.

parte de su bienestar al emisor. El emisor, en cambio, al realizar sus pagos con el dinero producto de la emisión, un dinero con menor valor real, obtiene una ganancia que es producto de la diferencia entre el valor nominal de la moneda en que está pagando los bienes y servicios recibidos y el valor real de estos. Esta ganancia es conocida como señoreaje. La teoría económica reconoce que el señoreaje puede ser usado como fuente de financiamiento de los Estados. Esta obtención de recursos debida a la emisión es especialmente atractiva en casos en que el Estado no cuente con fácil acceso a los mercados de capital ya que la ausencia de capacidad para financiarse con deuda genera un sesgo hacia la emisión como mecanismo de financiación. Este sesgo aumenta considerablemente en circunstancias en que el Banco Central no es independiente (Cukierman 2005).

25 Avella 1996 citado por Alonso, Olivera y Fainboim 1998, 13.

26 El carácter temporal de los decretos legislativos expedidos durante los estados de sitio condujo a que, una vez fue introducida la figura del estado de emergencia económica en 1968, la figura del estado de sitio no fuera empleada con fines tributarios.

Por otra parte, la Constitución de 1886 no establecía ninguna restricción al empleo, por parte del Gobierno, de facultades legislativas extraordinarias para la creación de tributos mediante decretos ley. Esto permitió que, al examinar la constitucionalidad de tales decretos ley, la Corte Suprema de Justicia no solo considerara viable esta posibilidad sino que contara con una visión amplia en la interpretación del requisito de precisión de las facultades extraordinarias que exigía la Constitución²⁷. Esta tendencia en la jurisprudencia varió en la década de los ochenta cuando la Corte adoptó una interpretación restrictiva de las leyes de facultades extraordinarias bajo el argumento de su carácter excepcional²⁸.

La Constitución de 1991, ciertas normas posteriores como la ley estatutaria de los estados de excepción, así como la intervención de la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad de los decretos de rango legal, han significado un recorte significativo de las facultades del Gobierno para crear y modificar tributos a través de estos mecanismos.

En lo que respecta a la emergencia económica, (i) si bien durante su vigencia es posible que el presidente establezca tributos o aumente la tarifa de los ya existentes con el fin de obtener recursos para solucionar la crisis que dio lugar a su declaración, en la actualidad tales medidas solo pueden ser de carácter temporal, a diferencia de lo que ocurría desde la expedición del Acto Legislativo

01 de 1968; (ii) la conexidad que debe existir entre la creación o modificación de los tributos y la causas invocadas como fundamento de la declaración de la emergencia debe ser directa y específica; (iii) los nuevos recursos que se obtengan mediante esa figura deben destinarse de manera exclusiva a conjurar la crisis; por último, (iv) la Corte Constitucional, a diferencia de la Corte Suprema de Justicia, realiza un control de constitucionalidad de forma y de fondo de los decretos legislativos en los que se declara la emergencia y se adoptan medidas para solucionarla²⁹ y puede declarar, por lo tanto, que las causas invocadas por el Gobierno no ameritan la declaración del estado de excepción aludido o que las normas expedidas exceden las facultades del Gobierno³⁰.

Esta postura le ha permitido a la Corte Constitucional imponer una interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno para crear tributos al amparo de la declaración de emergencia económica. Así, en la Sentencia C-136 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández), este tribunal fue enfático en señalar (i) que los recursos que se recaudan por concepto de los tributos creados durante un estado de emergencia económica deben ser destinados única y exclusivamente a los propósitos que el Ejecutivo indicó cuando la declaró; (ii) que tal destino no puede interpretarse en sentido amplio; (iii) que es natural que en un estado de emergencia el recaudo tenga una destinación especí-

27 La Corte Suprema llegó incluso a estimar ajustadas a la Constitución las leyes de facultades extraordinarias que señalaban sin detalle su materia y los fines para los cuales se otorgaban las facultades.

28 Según lo estipulan las sentencias del 8 de febrero de 1990 (M.P. Fabio Morón Díaz) y del 31 de mayo del mismo año (M.P. Hernando Gómez Otálora).

29 Así lo señala la Sentencia C-004 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

30 Como ocurrió por ejemplo en el caso del impuesto sobre las transacciones financieras, conocido como “cuatro por mil”.

fica pues las medidas deben adoptarse con el único fin de conjurar la crisis; (iv) que esa destinación específica significa que lo recaudado no puede incluirse en la base para la liquidación de las transferencias destinadas a las entidades territoriales; y, (v) que si bien el Congreso puede darle carácter permanente al impuesto, no puede hacer permanente la destinación específica³¹.

La institucionalidad descrita ha conducido a que entre 1991 y 2006 solo se haya realizado una reforma tributaria por medio de la figura de los decretos legislativos de estado de emergencia económica: el Decreto Legislativo 2331 de 1998, a través del cual se creó de manera temporal el impuesto del dos por mil sobre las transacciones financieras³².

Respecto a la introducción de reformas tributarias permanentes por medio de los decretos ley, la nueva carta política introdujo las siguientes restricciones: el numeral 10 del artículo 150 prohibió expresamente la concesión de facultades extraordinarias al presidente para decretar tributos. Además el texto constitucional fijó en seis meses el término por el cual pueden ser otorgadas facultades extraordinarias al presidente y exigió la mayoría absoluta de una y otra cámara para la aprobación de la ley

de facultades. Estas nuevas disposiciones limitaron la posibilidad de introducir reformas tributarias mediante decretos ley.

b) Pérdida de facultades del Gobierno para introducir cambios al impuesto de aduanas

El segundo campo en el que se redujeron las capacidades del Gobierno en materia tributaria es en el de la variación de la tarifa y otros elementos sustanciales del impuesto de aduanas sin límite temporal o porcentual. En el texto original de la Constitución de 1886 se había previsto que la variación de la tarifa de este impuesto, como en el caso de los demás impuestos, debía llevarse a cabo por medio de una ley. La reforma constitucional de 1968 entregó esta facultad al Gobierno sin límite temporal o porcentual, pero exigió que su ejercicio se sujetara a la ley marco que el Congreso expidiera. El Acto Legislativo de 1968 también dispuso que la reforma de esta ley tuviera iniciativa gubernamental exclusiva.

La ley marco de aduanas, expedida en 1971, complementó las anteriores disposiciones con el otorgamiento de facultades al Ejecutivo para actualizar y reestructurar la nomenclatura arancelaria, restringir o derogar

31 Esta postura contrasta con la adoptada por la misma Corte respecto a la creación de tributos durante los estados de conmoción interior —antiguos estados de sitio—, pues en este caso: (i) ha aceptado de manera amplia la creación de tributos para enfrentar el aumento de los atentados de los grupos al margen de la ley, aun cuando la presencia de estos grupos ha sido una situación permanente durante las últimas décadas, y sin exigir del Gobierno una explicación sobre la insuficiencia de los ingresos ordinarios para enfrentar una crisis que es de carácter permanente, como dice la Sentencia C-083 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz; y (ii) ha retomado la posición de la Corte Suprema de Justicia, previa a 1991, según la cual al tribunal constitucional sólo le corresponde evaluar los decretos legislativos dictados durante los estados de conmoción interior desde el punto de vista jurídico y formal y no de la conveniencia de las motivaciones.

32 Los Decretos 2330 y 2331 de 1998 establecieron una contribución temporal, aplicable hasta el 31 de diciembre de 1999, del dos por mil sobre las transacciones financieras. Mediante sentencia No. C-136 del 4 de Marzo de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del gravamen, argumentando que se le estaba dando destinación específica a un impuesto de carácter nacional. La Ley 508 de 1999 revivió y amplió el cobro de la contribución hasta el 31 de diciembre de 2000. Este tributo de carácter temporal fue convertido en permanente de manera definitiva mediante la Ley 633 de 2000, la cual creó, a partir del 1 de enero de 2001, el gravamen a los movimientos financieros, con una tarifa de tres por mil, aumentada al cuatro por mil mediante la Ley 1111 de 2006.

exenciones sobre derechos arancelarios de importación y variar la tarifa de los aranceles.

Esta última facultad, a la que el Gobierno recurrió por varios años para aumentar el recaudo en situaciones de estrés fiscal, en particular en los años ochenta, fue limitada por la nueva Constitución en concordancia con el giro hacia la apertura que inició el país a finales de esa misma década. La restricción consistió en que la Constitución de 1991 estableció que las modificaciones a las tarifas de los aranceles solo podrían llevarse a cabo por razones de política comercial a partir de ese momento.

3. Cambio en las reglas relativas al control sobre el gasto

Con los cambios en la institucionalidad fiscal que se consolidaron con la nueva constitución el Gobierno perdió capacidad de control sobre el gasto. Esto se debió principalmente a (i) cambios en las instituciones presupuestales, (ii) pérdidas en los derechos de decisión sobre las rentas, específicamente por las modificaciones en el régimen de transferencias de la Nación a las entidades territoriales, (iii) las restricciones introducidas a la potestad para reducir los salarios reales de los servidores públicos,

y (iv) al surgimiento de acciones judiciales que reducen los costos de acceso a la justicia y que constituyen mecanismos más coercitivos de cumplimiento de las obligaciones a cargo del Ejecutivo, incluyendo obligaciones de contenido prestacional.

a) *Instituciones presupuestales: reducción del control del Ejecutivo en la definición y ejecución del presupuesto*

En lo que atañe a las instituciones presupuestales, durante la vigencia de la Constitución de 1886 las reformas a los procedimientos de aprobación y modificación del presupuesto en Colombia introdujeron, de manera sistemática, reglas que la literatura económica denomina jerárquicas, v.g. reglas que le otorgan amplio poder al ministro de Hacienda frente a los demás ministros y al Congreso en términos de la definición de la agenda de discusión del presupuesto (Alesina 1998)³³. Estas normas le otorgan al ministro de Hacienda capacidad formal para controlar el gasto y permiten hacerlo responsable de los resultados fiscales³⁴, v.g. el Gobierno puede excluir del presupuesto gastos ordenados por leyes anteriores y el Congreso no puede aumentar los gastos o reducir los ingresos del proyecto

33 La literatura económica distingue tres tipos de reglas: (i) las procedimentales, que regulan el proceso de formación, presentación y aprobación legislativa del presupuesto; (ii) las numéricas, que imponen límites específicos al tamaño del presupuesto; y (iii) las de transparencia, que buscan la publicidad de los procedimientos y resultados presupuestales (Alesina y Perotti 1996).

34 “Los procedimientos presupuestales desarrollados en Colombia han facultado al Ejecutivo para ejercer un mayor control sobre los resultados fiscales. Centrar la responsabilidad en el Gobierno quitándosela al Congreso, cuando es posible, no asegura un buen manejo fiscal pero incrementa la probabilidad de una administración fiscal cuidadosa y permite, por lo menos, focalizar la responsabilidad en el Ministerio de Hacienda” (Hommes 1998, 107).

El mismo autor más adelante sostiene: “Con las normas presupuestales que existen ahora, y dada la autoridad del Gobierno central en asuntos presupuestales, acompañada por la independencia del Banco Central, no es posible que un ministro de Hacienda de nuestros días —como lo han hecho otros en el pasado— culpe al Congreso, al poder judicial, al sistema descentralizado de Gobierno y a la Constitución o a la repartición de ingresos entre regiones por la expansión del gasto público o por el resultado fiscal de un año determinado. Al contrario, la opinión pública puede señalar al Gobierno como completo responsable de los resultados fiscales porque se han puesto a su disposición las herramientas necesarias para un buen manejo fiscal” (114).

de presupuesto sin la aprobación escrita del ministro de Hacienda³⁵.

Si bien la institucionalidad presupuestal posterior a la expedición de la Constitución de 1991 mantuvo en general esa orientación jerárquica de sus reglas procedimentales, incorporó recortes sustanciales al poder del Gobierno en dos aspectos importantes. El primero está relacionado con la potestad que el Decreto Legislativo 1675 de 1964³⁶ le había otorgado al ministro de Hacienda para determinar, a través de los llamados acuerdos de gastos y obligaciones, las apropiaciones presupuestales que efectivamente podían ser comprometidas por las entidades³⁷. Estos eran un mecanismo mediante el cual el Ejecutivo, en cabeza del ministro de Hacienda, elaboraba el presupuesto cada cuatro meses. Si bien existía una ley de la República que era aprobada por el Congreso, era el ministro quien tenía la facultad, y la ejercía, de autorizar el inicio de la contratación

mediante estos acuerdos. Es así como el ministro decidía cada cuatro meses qué se podía comprometer y, cada mes, qué se podía pagar (Fernández, 1998). Esta potestad implicaba que, en la práctica, era dicho funcionario, no el Congreso, quien determinaba los gastos que podían ser efectuados.

La figura de los Acuerdos de Obligaciones fue eliminada por la Ley 38 de 1989, nueva ley orgánica del presupuesto, que se convirtió en la base de la institucionalidad presupuestal bajo la nueva carta³⁸. Esta ley continuó vigente después de la expedición de la Constitución de 1991 con el aval de la Corte Constitucional³⁹. Lo anterior condujo a la pérdida de control sobre la ejecución del gasto en el corto plazo por parte del ministro de Hacienda, lo que hizo que los mecanismos de control del presupuesto de corto plazo se concentraran en el manejo de caja. Con este cambio normativo, la ley anual de presupuesto aprobada por el Congreso pasó de ser

35 El artículo 351 de la Constitución establece que para poder aumentar cualquier partida de gasto de las propuestas por el Gobierno o incluir una nueva, el Congreso deberá contar con autorización por escrito del ministro del ramo. De otro lado, el artículo 349 indica que el Congreso sólo puede aumentar los cómputos de rentas, recursos de crédito o los provenientes del Tesoro cuando cuente con el concepto previo y favorable del ministro del ramo.

36 Artículo 68 del Decreto 1675 de 1964: "Para mantener el equilibrio del presupuesto durante su ejecución, el ministro de Hacienda y Crédito Público, asistido por el Director General de Presupuesto, preparará durante los últimos diez días de cada mes un programa de las obligaciones que puedan tomarse a cargo del Estado y otro de las sumas que puedan girarse por las distintas dependencias, con cargo a sus respectivas apropiaciones para gastos, mediante la asignación de partidas globales, teniendo en consideración las solicitudes que los Ministerios y los Departamentos administrativos le hagan antes del 20 de cada mes, el producto de las rentas e ingresos durante los meses corridos del ejercicio de viabilidad de los recursos del crédito que se hubieran incluido en el presupuesto y las necesidades del equilibrio presupuestal. Tales programas de obligaciones y de gastos serán sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros". El artículo 69 del mismo decreto continúa: "Los ministros o jefes de departamento administrativo no podrán celebrar contratos ni contraer obligaciones a cargo de una vigencia fiscal sin que antes haya sido aprobado el gasto en el respectivo acuerdo mensual de obligaciones. Los contratos que se celebren en contravención de este artículo adolecerán de nulidad absoluta".

37 El Decreto 294 de 1973 definía los Acuerdos de Obligaciones como el tope máximo de obligaciones contractuales que podían contraer las entidades del nivel central cada cuatro meses y los Acuerdos de Gastos como los pagos mensuales autorizados con cargo a la Ley Anual del Presupuesto. Los gastos no recogidos en los Acuerdos de Obligaciones no podían ejecutarse.

38 La sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, examinó la constitucionalidad del artículo 94 de la Ley 38 de 1989. En esta sentencia, tras un largo examen de los principios constitucionales, la Corte Constitucional determinó que los preceptos de la Ley 38 de 1989 no contradecían el nuevo régimen constitucional. Otras sentencias que se pueden consultar al respecto son la C-546 de 1992 y C-023 de 1996. La Ley 38 de 1989 tuvo que ser adaptada a las condiciones de la actual Constitución por las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995. Esta última, en su artículo 24, le confirió al Gobierno facultades para compilar las normas presupuestales. En virtud de ese artículo, las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto. Con la expedición del decreto se pretendía combatir "la dispersión legislativa" y propugnar por la certeza jurídica.

39 Establecido por medio de la sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

una autorización de gasto en sentido simplemente formal a una con efectos sustanciales inmediatos.

El segundo aspecto en el que se restringieron las facultades del Gobierno está relacionado con su prerrogativa para decretar gasto. El artículo 208 de la Constitución de 1886 le otorgaba al Gobierno dicha potestad cuando el Congreso no estuviera sesionando. El nuevo gasto se discutía en el Consejo de Ministros por iniciativa del ministro de Hacienda (ley 110 de 1912) y las partidas decretadas eran sometidas a posterior aprobación por el Consejo de Estado. Una vez reanudaba sesiones, el Congreso se limitaba a avalar las apropiaciones dispuestas por el Gobierno.

La Constitución de 1991 determinó que el Gobierno sólo puede decretar gastos extraordinarios con ocasión de la declaración de estados de excepción. En este sentido, la Constitución de 1991, en su artículo 345, establece que no podrá haber ingreso ni gasto que no se halle incluido en el presupuesto. Su inciso segundo dispone, además, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso⁴⁰.

Estos cambios le significaron al ministro de Hacienda una pérdida sustancial de poder de negociación frente al Congreso y redujeron su capacidad de controlar la ejecución del presupuesto. Lo anterior por cuanto, de un lado, elevaron los costos de transacción de la aprobación del proyecto de presupuesto en el Congreso, y por otro, le significaron al ministro de Hacienda

una pérdida de control sobre la ejecución del gasto en el corto plazo.

b) Pérdida de derechos de decisión sobre las rentas del Gobierno

Los cambios al régimen de transferencias de la Nación a las entidades territoriales que trajo consigo la Constitución de 1991 le significaron al Gobierno la pérdida de derechos de decisión sobre sus rentas. El nuevo orden constitucional no solo aumentó la base sobre la cual se hacía el cálculo de las transferencias, sino que también limitó de manera significativa la capacidad del Gobierno central para afectarla.

A partir de la reforma constitucional de 1968, el cálculo de las transferencias a las entidades territoriales, situado fiscal y cesión a los municipios de un porcentaje del impuesto sobre las ventas, se basó en los ingresos ordinarios, que estaban definidos como la diferencia entre los ingresos corrientes de la Nación y las rentas con destinación específica⁴¹. Por esto la creación de este último tipo de rentas constituía para el Gobierno central un mecanismo para redistribuir, a su favor, los derechos de decisión sobre sus ingresos. Con el ánimo de frenar esta práctica y generar mayor certidumbre sobre el monto de las transferencias, la Constitución de 1991, en su artículo 357, cambió la base para el cálculo del situado fiscal, de ingresos ordinarios a ingresos corrientes. Estos fueron definidos como la suma de ingresos tributarios y no tributarios, excluidos los recursos de capital⁴². Los ingresos corrientes se convirtieron de

40 Artículo 345 de la Constitución Política.

41 Decreto Ley 294 de 1973.

42 Esta definición constitucional ha sido complementada por la Corte Constitucional, para la que la regularidad tanto en

igual manera en la base para el cálculo de la participación de los municipios en las rentas nacionales. Además, con algunas excepciones, la Constitución prohibió la creación de rentas nacionales con destinación específica.

La Carta de 1991 también dispuso el aumento anual del porcentaje de ingresos corrientes que sería transferido a las entidades territoriales hasta tanto dicho porcentaje fuera suficiente para atender los servicios para los cuales estaban destinadas las transferencias, principalmente salud y educación. Las reformas constitucionales de 1995 y 2001 han tratado de frenar el crecimiento de estos porcentajes; la primera, mediante la autorización de excluir de la base de liquidación los impuestos nuevos y los creados durante los estados de excepción; la segunda, mediante la creación de un sistema único de reparto (Sistema General de Participaciones) cuyo porcentaje de transferencia se ató al promedio de crecimiento de los ingresos corrientes en los años anteriores y a la inflación.

c) Eliminación de la reducción salarial como mecanismo de ajuste fiscal

La posibilidad de acudir a reducciones de los salarios reales de los servidores públicos como medida de ajuste fiscal, de la que el Gobierno hizo uso de manera amplia en la segunda mitad de los años ochenta con la anuencia del Congreso, fue limitada como consecuencia de las sentencias que la Corte Constitucional ha emitido sobre esa materia. La posición de esta última se

ha moderado desde el primer fallo, en el que declaró improcedente cualquier disminución tanto individual como colectiva soportada en razones fiscales, hasta el último fallo, en el que acepta que la reducción del déficit es un fin imperioso que puede justificar que tales disminuciones se apliquen en tanto guarden la debida proporcionalidad. A pesar de lo anterior, la discrecionalidad del Gobierno es hoy menor a la que tenía antes de la nueva Constitución.

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, la determinación del nivel de incremento de los salarios de los servidores públicos correspondía al Congreso. Sin embargo, en la práctica esa definición la hacía el Gobierno, en la medida en que año tras año el Congreso le otorgaba facultades extraordinarias para tal efecto. Tradicionalmente, el aumento de las escalas salariales era fijado de acuerdo con la inflación reportada en el año inmediatamente anterior. A partir del periodo 1984-1985 la situación cambió pues el Gobierno logró que en la ley de facultades extraordinarias se incluyera una autorización para tener en cuenta también la situación fiscal del país. Con base en esa autorización los incrementos salariales de los servidores públicos comenzaron a ser establecidos por debajo de los índices de inflación (López Garavito 2001, 427).

La nueva Carta introdujo cambios significativos al respecto. El numeral 19 del artículo 150 de la Constitución otorgó la facultad de definir el incremento anual de los salarios de los ser-

la percepción como en la destinación a una canasta común es una característica fundamental de los ingresos corrientes (sentencias C-423 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz, y C-066 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil). Esta precisión ha servido para impedir que, por la vía de la reclasificación normativa de un ingreso, se extraigan recursos del cálculo de los ingresos corrientes.

vidores públicos al Gobierno, pero con sujeción a la ley marco que expidiera el Congreso. En desarrollo de esta disposición, se expidió la Ley 4ª de 1992 en la que se indicaron los criterios que debe seguir el Gobierno para fijar el régimen salarial de los servidores públicos. Entre ellos se encuentran el respeto de los derechos adquiridos, la prohibición de desmejorar sus salarios y prestaciones sociales y la obligación de ajustar anualmente el sistema salarial⁴³.

Sobre este último criterio se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-710 de 1999, declarándolo no sólo ajustado a la Constitución, sino afirmando que era una medida necesaria para resguardar a los servidores públicos del impacto negativo que sobre sus ingresos laborales causa la inflación. Esta postura fue reiterada en la sentencia C-1433 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), en la que declaró inexecutable un artículo de la Ley 547 de 1999, Ley Anual de Presupuesto de la vigencia 2000, por no prever los recursos necesarios para ajustar el salario de los servidores públicos conforme a la inflación del año anterior⁴⁴.

La postura de la Corte se moderó a partir de la sentencia C-1064 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño), en la que sostuvo que del artículo 53 de la Constitución no se desprende la consagración explícita de un derecho al ajuste anual del salario conforme al IPC sino un derecho a mantener el poder adquisitivo real del mismo y que este derecho debía ser ponderado con otros prin-

cipios constitucionales entre los cuales resaltaba la necesidad de atender la necesidades macroeconómicas del país. En ese orden de ideas, concluyó que era posible establecer ajustes diferentes de acuerdo con el nivel de remuneración de los servidores.

d) Creación de obligaciones presupuestales del Gobierno por fuera del escenario regular

Bajo la vigencia de la Constitución de 1886, las normas con efecto sobre el gasto se definían, en general, únicamente en el Congreso. La Constitución de 1991 introdujo mecanismos de protección de derechos, en particular el mecanismo de la acción de tutela, que le han conferido a las decisiones judiciales un poder mayor al que detentaban bajo el anterior ordenamiento constitucional, al tiempo que redujeron la capacidad del Ejecutivo para decidir en esa materia. Esto se debe a varios factores.

En primer término, la creación de la acción de tutela propició dos cambios fundamentales en cuanto a la redistribución de tales derechos de decisión. El primero de ellos fue la ampliación de la capacidad del poder judicial para hacer cumplir las obligaciones del Gobierno, con respecto a las acciones judiciales ordinarias. Esta modificación redujo los costos de acceder a la instancia judicial, la dotó de procedimientos expeditos para emitir fallos, le dio efecto inmediato a los mismos y aumentó los costos de no acatarlos⁴⁵. El segundo cambio se refiere al carácter obligatorio y de

43 Dispuesto en el artículo 2, Ley 4ª de 1992.

44 La ley demandada solo preveía los recursos para el ajuste de los salarios de los servidores que devengaban menos de dos salarios mínimos.

45 En contraste, las acciones ordinarias requieren la intermediación de un abogado, exigen que el daño o perjuicio que alega

alto impacto fiscal que pueden llegar a tener los fallos emitidos por los jueces de tutela, particularmente los emitidos por la Corte Constitucional en sede de revisión, ya que las reglas que son creadas a través de sentencias judiciales no pueden ser objetadas por el Ejecutivo, a diferencia de aquellas expedidas por el poder legislativo.

La Constitución de 1991 abrió la posibilidad de que los jueces de tutela se pronuncien sobre demandas relativas a derechos de amplio contenido prestacional, v.g. salud, educación, vivienda, trabajo, pensiones, y, por otra parte, la acción de tutela dotó a la jurisdicción de mayores herramientas para hacer cumplir sus decisiones, lo cual ha tenido importantes repercusiones a nivel fiscal. En primer lugar, un aumento sustancial para el Gobierno del costo de incumplir sus obligaciones relativas a los derechos fundamentales de contenido prestacional de los ciudadanos, tales como el derecho al pago oportuno de la pensión. Con ello el Ejecutivo tuvo que prescindir de una alternativa de ajuste de gasto a la que solía acudir con frecuencia. El segundo efecto fue la reducción de la capacidad del Ejecutivo para asignar derechos de contenido prestacional, tales como el reconocimiento de pensiones, y, por esta vía, la reducción de su capacidad en materia de asignación de gasto.

En la medida en que el Gobierno no adecuó sus esquemas de defensa a este nuevo escenario judicial, los costos fiscales de los fallos han tendido a ser

más onerosos. La idea de que los jueces adquirieron mayores derechos de decisión con la Constitución ha contribuido, quizá, a que se sobrestime su capacidad de decisión y a que se le preste poca atención al rol del Gobierno en el escenario judicial⁴⁶. Resulta entonces más preciso hablar en términos de la mayor relevancia de la jurisdicción en las decisiones de gasto. Ello permite atender al hecho de que los fallos de los jueces tienen lugar en una institucionalidad y que el Gobierno juega un papel fundamental dentro de la misma en términos de la defensa de sus actuaciones.

Las nuevas condiciones de la jurisdicción le impusieron de hecho exigencias importantes al Gobierno en términos de esfuerzo litigioso. Si las decisiones del Gobierno y su defensa judicial carecen de sustento legal adecuado, o las mismas difieren en casos similares, o no se adelantan con prontitud, ellas mismas propician la formación de precedentes judiciales. Por lo tanto, para proteger la estabilidad y la sostenibilidad fiscal del sistema, se volvió indispensable que el Gobierno tuviera un esquema de control estricto sobre sus propias actuaciones en términos de: (i) calidad, lo decidido debe corresponder a la aplicación de un conocimiento especializado en el tema y las motivaciones deben sustentar en forma adecuada los actos administrativos; (ii) consistencia, todos los casos en que se verifica la misma situación de hecho deben tener la misma solución en derecho y todos los procesos que versen sobre un

el demandante ya se haya causado, deben promoverse ante una jurisdicción especializada, los procesos pueden extenderse por varios años, se rigen por un conjunto de reglas procesales que regulan cada uno de los procedimientos necesarios dentro del proceso, demandan una actividad probatoria rigurosa y el cumplimiento de los fallos se difiere en una gran cantidad de casos hasta que se hayan agotado las instancias. En ocasiones, requieren el inicio de un nuevo proceso, v.g. un proceso ejecutivo.

46 Ver por ejemplo Clavijo 2001.

mismo asunto deben tener una defensa uniforme; y (iii) oportunidad, todos los litigios promovidos contra las decisiones administrativas deben ser atendidos dentro de los términos procesales.

La ausencia de estas condiciones en los esquemas de defensa judicial del Gobierno ha hecho más probable que las demandas promovidas contra sus actuaciones prosperen y con ello ha incrementado el costo fiscal de las decisiones de los jueces. Este puede ser el caso de las sentencias relativas al reconocimiento y pago de pensiones, pues en este campo no existe (i) una organización jerárquica que promueva que las decisiones sigan líneas argumentativas sólidas y coincidentes y que emita conceptos vinculantes para las distintas entidades que reconocen pensiones⁴⁷; (ii) una instancia que coordine la argumentación utilizada en respaldo de las decisiones administrativas adoptadas por las distintas entidades para permitir que éstas puedan realizar distintas interpretaciones de las normas; ni (iii) mecanismos para verificar, de manera sistemática, si las entidades se hacen parte en los procesos judiciales que se adelantan en su contra y si en estos se promueve una correcta defensa. Estas fallas pueden contribuir a explicar en parte el alto impacto fiscal que en

este sentido han tenido las sentencias de la Corte Constitucional y otras instancias judiciales⁴⁸.

4. Financiamiento con deuda

A diferencia de lo ocurrido con otros temas relacionados con el financiamiento del gasto, como emisión, tributos y transferencias, la deuda de la Nación no ha sido objeto de mayor debate en lo que respecta a sus consecuencias fiscales. El desarrollo de las normas que la rigen ha tenido lugar de manera fragmentada y sin que medie un debate amplio sobre el tema. De otro lado, las normas que se han expedido han eliminado de forma paulatina los controles a los que estaban sometidas las fuentes de endeudamiento y han conducido a una concentración progresiva de facultades en cabeza del Gobierno. A ello se suma la disminución de la importancia del sector cafetero en las finanzas nacionales, lo que ha significado el debilitamiento de un importante mecanismo de autocontrol de los niveles de deuda. El resultado de todo esto ha sido una reducción del precio de la deuda que, sumado al mayor precio relativo de las demás fuentes de financiamiento, genera incentivos para su uso sistemático⁴⁹.

47 La actual estructura de reconocimiento pensional se encuentra conformada por varias entidades con autonomía administrativa y patrimonial. El régimen de prima media es administrado por varias entidades reconocedoras de las prestaciones independientes la una de la otra. Entre estas se encuentran CAJANAL, FONPRECOM, CAPRECOM, CAXDAC y el Seguro Social. Esta autonomía administrativa impide que haya una adecuada administración del sistema en su totalidad.

48 Las sentencias judiciales, particularmente aquellas adoptadas por los jueces de tutela, han generado precedentes con efecto sustancial sobre las reglas de juego del régimen pensional. Dichas sentencias han tenido entre sus principales efectos: (i) la introducción de factores salariales no contemplados por el nuevo régimen como parte del Ingreso Base de Liquidación (IBL); (ii) el reconocimiento de derechos no contemplados en el régimen al cual se encontraban afiliadas las personas antes de la entrada en vigencia de la Ley 100, en contravía de su artículo 36, que establece que los beneficios a obtener deben corresponder al régimen al que se encontraba afiliado el trabajador al momento de entrar en vigor el nuevo régimen pensional; (iii) la extensión de la pensión gracia, que constituía una prestación extra para los profesores del orden municipal, a los docentes del orden nacional; y (iv) el reconocimiento de la mesada catorce, que consiste en el pago de una prestación extra cada año a quienes se pensionaron antes de 1988 con el objeto de aliviar la pérdida de poder adquisitivo de las mesadas pensionales otorgadas antes de la expedición de la Ley 71 de ese año.

49 La composición de la deuda ha cambiado sustancialmente. Entre 1970 y 1990 en promedio el 68% de la deuda pública era deuda externa y 32% interna. (Lozano 2002, 6). En 1995 la proporción pasó a 54,8% para la deuda externa y 45,2% para la deuda interna. Para el año de 2005 la deuda interna alcanzó 65,8% del total del endeudamiento y la externa 34,2%.

a) Ausencia de debate sobre la política de endeudamiento

El tema de la deuda pública no fue discutido en la Asamblea Constituyente; tampoco se ocuparon de fijar límites claros a su uso. Este vacío no fue subsanado en los trámites de expedición de las leyes y decretos que se emitieron con posterioridad a la expedición de la Carta.

Ha sido una práctica común que las normas que regulan el endeudamiento de la Nación se establezcan en los estatutos de contratación, específicamente en las secciones dedicadas a los contratos de empréstito. Antes de la Constitución de 1991 esto se explicaba con el hecho de que la principal fuente de financiación del Gobierno era la celebración de este tipo de contratos. Como resultado esas operaciones de eminente carácter fiscal se abordaban con un enfoque puramente contractual.

Los estatutos de contratación previos a la Constitución de 1991 estaban contenidos en decretos expedidos por el Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso (Decretos Ley 150 de 1976 y 222 de 1983). Es decir, su elaboración no estuvo precedida de una evaluación y discusión por parte del Congreso.

En la Asamblea Nacional Constituyente convocada en 1991 este asunto tampoco fue objeto de análisis⁵⁰. El único artículo de la nueva Constitución que se refirió a los límites del endeudamiento fue el 364, que se limitó a indicar que el endeudamiento interno y externo de la Nación y las entidades territoriales no podían exceder su capacidad de pago, sin que dicha capacidad fuera objeto de definición.

Las normas sobre endeudamiento posteriores a la expedición de la Constitución tampoco fueron objeto de mayor reflexión: en ellas se mantuvo una orientación eminentemente contractual. Así, la Ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación Estatal, que retomó la regulación del contrato de empréstito, se tramitó en la comisión cuarta del Senado y de la Cámara, encargada de los proyectos de contratación administrativa y cuya responsabilidad es garantizar la transparencia y eficacia de la actividad contractual del Estado, y no en la comisión quinta, especializada en debates de hacienda pública, banca central, tributos y otros asuntos fiscales. Las disposiciones expedidas posteriormente están contenidas en decretos reglamentarios (Decretos 1250 de 1992 y 2681 de 1993), que por definición son normas que expide el Gobierno de manera autónoma⁵¹.

Los mecanismos de endeudamiento interno también han sufrido cambios considerables en su composición. En 1990 los bonos, denominados entonces Títulos de Ahorro Nacional (TAN), representaron el 28% del total de la deuda interna. Las primeras emisiones de los títulos TES B, en 1992, representaron el 38% y en 2005 el 88,6%.

50 En las Gacetas de la Asamblea no se encuentran registros de discusiones en este sentido.

51 En el mismo sentido, los dos artículos de la Ley 6 de 1992, que autorizaron la emisión de títulos de deuda por el Gobierno a través de decreto y sin garantía solidaria del Banco de la República, no fueron incluidos en el proyecto legislativo original sino en la Comisión de Mediación que fue convocada para conciliar los textos aprobados en las plenarias de cada una de las cámaras. Esto impidió que tales artículos fueran objeto de discusión durante los debates del proyecto de ley. La Corte Constitucional declaró inexecutable estos artículos pero por razones distintas a la ausencia de debate legislativo, mediante la sentencia C-149 de 1993. Situaciones similares que se han presentado en otros casos han conducido a la Corte Constitucional, con fundamento en la Ley 5ª de 1992, correspondiente al Reglamento del Congreso, a afirmar que las comisiones de conciliación o mediación tienen facultades restringidas para introducir nuevas disposiciones en los proyectos de ley. Para ello deben contar con autorización de las plenarias del Senado y la Cámara. Además, los cambios que introduzcan no pueden modificar sustancialmente el proyecto de ley ni variar su finalidad (sentencia C-282 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

b) Autonomía del Gobierno para adquirir deuda

En forma paralela, se ha presentado una concentración paulatina de facultades autónomas en cabeza del Gobierno para adelantar operaciones de crédito. Como consecuencia, el Gobierno no necesita consultar al Congreso en forma previa para la celebración de operaciones de endeudamiento mediante la emisión de Títulos de Tesorería (TES B), que constituyen su mayor fuente de crédito, los cuales no están sujetos a límites numéricos ni a aprobaciones externas distintas al control formal ejercido por el Banco de la República, no hacen parte del cupo de endeudamiento y su límite lo constituyen las necesidades de financiamiento del presupuesto.

La Ley 51 de 1990 autorizó por primera vez al Gobierno Nacional a emitir, colocar y mantener en circulación TES⁵² hasta por un cupo determinado en la misma norma. Este cupo, según la ley, se podría reponer en la medida en que se amortizaran o deterioraran los títulos emitidos, lo que permitió que en lo sucesivo y hasta que se agotara dicho cupo, el Gobierno emitiera nuevos TES de manera discrecional por medio de decreto. La norma solo condicionó la emisión a que el Ejecutivo se sujetara a las pautas que fueran fijadas por la Junta Monetaria para tal efecto. Mediante la Resolución 14 de 1991 la Junta Monetaria se ocupó de este asunto de manera

genérica y se limitó a establecer condiciones generales de circulación y negociabilidad de los TES.

Más adelante, la Ley 6 de 1992, una norma de carácter eminentemente tributario, autorizó la emisión de nuevos TES tipo B, sin garantía solidaria del Banco de la República, para atender gastos generales y de inversión de la Nación cuyo objetivo fuera la seguridad nacional, los programas de reinserción para la paz y el cumplimiento de ciertos propósitos que se enmarcaran dentro de la política económica del país. Esta ley permitió de nuevo que la emisión fuera ordenada por decreto, cuya expedición debería ajustarse a los requisitos que estableciera la Junta Directiva del Banco de la República.

Al amparo de la Ley 6 de 1992 fue emitido por el Gobierno el Decreto 1250 del mismo año, que incluyó algunas reglas en materia de emisión de TES tipo B. En general este decreto mantuvo las reglas formales de emisión de estos títulos previstas en la Ley 51 de 1990, tales como el concepto previo de la Junta Directiva del Banco de la República y la obligación de autorizar la emisión por decreto. Cabe resaltar que a pesar de que los artículos de la Ley 6 de 1992 que autorizaban la emisión de TES fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, el Decreto 1250 sigue vigente.

Por su parte, la Ley 80 de 1993, en el artículo 41, limitó el alcance de las

52 La Ley 51 de 1990 (i) amplió las autorizaciones al Gobierno Nacional para emitir y colocar Títulos de Ahorro Nacional (TAN) y para emitir Títulos de Tesorería con el propósito de atender el servicio de la deuda de los TAN en circulación durante el año 1991; (ii) le otorgó autorización al Gobierno para emitir, colocar y mantener en circulación Títulos de Tesorería que deberían ser usados para financiar apropiaciones presupuestales, reemplazar a su vencimiento los TAN y los Títulos de Participación creados con base en las Resoluciones 28 de 1986 y 50 de 1990 de la Junta Monetaria; (iii) clasificó los Títulos de Tesorería en dos clases: los de la Clase A, que debían sustituir la deuda contraída en operaciones de mercado abierto (OMA, Títulos de Participación) y que podrían ser emitidos para sustituir la deuda interna de la Nación con el Banco de la República, y los de la Clase B, emitidos para sustituir los Títulos de Ahorro Nacional (TAN), obtener recursos para apropiaciones presupuestales y efectuar operaciones temporales de tesorería del Gobierno Nacional.

reglas relativas a las emisiones de títulos de deuda como operaciones de crédito público que habían sido establecidas en el Decreto 222 de 1983. Esto por cuanto permitió que el Gobierno, mediante decreto reglamentario que debía expedir a más tardar el 31 de diciembre de 1993, pudiera (i) establecer excepciones al requisito de autorización previa del Ministerio de Hacienda y (ii) otorgar autorizaciones genéricas de emisión de TES. La Ley 80 de 1993 dejó entonces en manos del Ejecutivo la facultad de regular de manera autónoma aspectos sustanciales de la materia.

En desarrollo de la Ley 80 de 1993 el Gobierno expidió en ese mismo año el Decreto 2681, el cual se constituiría en el marco regulatorio de las operaciones de crédito. Con este decreto el Gobierno adquirió la potestad de reglamentar lo relativo a las operaciones de crédito mediante el mismo tipo de norma, esto es, decretos reglamentarios. De nuevo, la norma autorizó la emisión de títulos de deuda pública por medio de decreto, previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sustentada en conceptos favorables del CONPES y, para el caso de emisiones en el extranjero con plazo superior a un año, de la Comisión de Crédito Público del Congreso.

Cabe resaltar que la multiplicidad y dispersión de normas permite que las disposiciones de mayor impacto y trascendencia, al replicarse de manera continua en diferentes tipos de nor-

mas, generen una situación de hecho en la cual las eventuales acciones legales —acciones de inconstitucionalidad— se convierten en la práctica en herramientas poco eficaces para lograr un cambio en el ordenamiento.

c) Reducción en los límites objetivos al monto de deuda pública

En forma paralela al fortalecimiento de las facultades del Gobierno para decidir sobre las emisiones de títulos de deuda pública se han establecido, vía regulación, diferentes figuras y mecanismos que reducen la eficacia de los controles que el Congreso ejerce sobre el mismo mediante la fijación del cupo de endeudamiento⁵³.

La primera excepción al cumplimiento de las normas sobre límites al endeudamiento se incluyó en el artículo 13 del Decreto reglamentario 1250 de 1992⁵⁴. En el citado artículo se señaló que las emisiones de los TES, destinadas a financiar apropiaciones presupuestales, no afectaban el cupo de endeudamiento del Gobierno, de manera que su monto sólo está limitado por las partidas que se financiarán, lo cual equivale a que en la práctica no haya límite alguno.

Posteriormente, en el ya citado Decreto 2681, reglamentario del artículo 41 de la Ley 80 o Estatuto de Contratación Administrativa, se estableció que las “operaciones de manejo de la deuda pública” no constituían un nuevo financiamiento y por lo tanto no afectan el

53 El cupo de endeudamiento es la autorización otorgada por el legislativo al monto global de deuda tanto interna como externa que puede adquirir el Gobierno Nacional. Dentro de las consideraciones que debe tener en cuenta el Congreso al momento de establecer este monto están tanto las solicitudes hechas por el Gobierno, como los saldos existentes por los cupos autorizados en vigencias anteriores.

54 Ver cita 11.

cupo de endeudamiento “entendiendo por operaciones de manejo de la deuda figuras tales como la refinanciación, reestructuración, renegociación, reordenamiento, conversión o intercambio, sustitución, compra y venta de deuda pública, los acuerdos de pago, el saneamiento de obligaciones crediticias, las operaciones de cobertura de riesgos, la titularización de deudas de terceros, las relativas al manejo de la liquidez de la Dirección del Tesoro Nacional y todas aquellas operaciones de similar naturaleza que en el futuro se desarrollen”.

Siguiendo estos lineamientos, las leyes anuales del presupuesto introdujeron de manera consistente artículos que autorizan al Gobierno a emitir TES clase B para financiar partidas presupuestales sin afectar el cupo de endeudamiento. Por ejemplo, en el artículo 12 de la Ley 88 de 1993 (presupuesto para el año 1994), se autorizó la emisión de estos títulos para cubrir las apropiaciones de ese año. El límite de la emisión fue el de las apropiaciones por financiar. Textualmente la ley determinaba el límite de la emisión de la siguiente manera: “su emisión no afectará el cupo de endeudamiento y estará limitada, para las destinadas a financiar las apropiaciones

presupuestales, por el monto de éstas”⁵⁵. Posteriormente, en la Ley 168 de 1994 (presupuesto para el año 1995), el artículo 10 reiteró la autorización de emisión de TES B en los mismos términos. Esta norma sobre la emisión de TES B se repite en las leyes de presupuesto de todos los años⁵⁶.

Los controles de la deuda por parte del Congreso a través de las leyes anuales de presupuesto también son muy limitados. Su potestad en la materia se limita a la consagrada en el artículo 63 del Decreto 111 de 1996, según el cual el Congreso puede eliminar o reducir partidas de gastos del proyecto de presupuesto que no sean expresamente exceptuadas por dicha norma, como servicio de la deuda pública, obligaciones contractuales del Estado, atención de los servicios de la administración, el Plan Operativo de Inversiones e inversiones públicas⁵⁷. Por otra parte, dado que los ingresos provenientes de la emisión de los títulos de deuda hacen parte de los recursos de capital según lo indicado en las leyes anuales del presupuesto, el Congreso no puede afectar dichos cómputos sin la autorización previa del ministro de Hacienda, de conformidad con el artí-

55 Según el artículo 12: “El Gobierno Nacional podrá emitir títulos de Tesorería, TES, Clase B con base en la facultad de la Ley 51 de 1990 de acuerdo con las siguientes reglas: no contarán con la garantía solidaria del Banco de la República; el estimativo de los ingresos producto de su colocación se incluirá en el Presupuesto General de la Nación como recursos de capital, con excepción de los provenientes de la colocación de títulos para operaciones temporales de tesorería; sus rendimientos se atenderán con cargo al Presupuesto General de la Nación; su redención se atenderá con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, con excepción de las operaciones temporales de tesorería cuyo monto de emisión se fijará en el decreto que las autorice; podrán ser administrados directamente por la Nación; podrán ser denominados en moneda extranjera; su emisión sólo requerirá del decreto que la autorice y fije sus condiciones financieras; su emisión no afectará el cupo de endeudamiento y estará limitada, para las destinadas a financiar las apropiaciones presupuestales por el monto de éstas”.

56 Además de las normas ya mencionadas véanse también el artículo 5 de la Ley 331 de 1996, artículo 5 de la Ley 413 de 1997, artículo 5 de la Ley 482 de 1998, artículo 5 de la Ley 547 de 1999, artículo 6 de la Ley 628 de 2000, artículo 5 de la Ley 714 de 2001, artículo 7 de la Ley 782 de 2002, artículo 7 de la Ley 843 de 2003, artículo 6 de la Ley 921 de 2004, artículo 8 de la Ley 998 de 2005 y artículo 10 de la Ley 1110 de 2006.

57 Artículo 63 del Decreto 111 de 1996: “El Congreso podrá eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el Gobierno con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración, las autorizadas en el Plan Operativo Anual de Inversiones y los planes y programas de que trata el numeral 3o. del artículo 150 de la Constitución (Ley 38/89, artículo 48, Ley 179/94 artículo http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0179_94.HTM - 55 inciso 1o.)”

culo 62 del Decreto 111 de 1996⁵⁸, Estatuto Orgánico de Presupuesto. En consecuencia, el Congreso no puede ejercer un control efectivo sobre la ley que aprueba, lo que facilita que en el proyecto de ley de presupuesto se incluyan las autorizaciones de emisión de TES clase B como deuda que no afecta el cupo de endeudamiento.

En el mismo sentido, las leyes mediante las cuales el Congreso fija los cupos de endeudamiento –Ley 533 de 1999, Ley 781 de 2003– han replicado la misma disposición, y el Consejo de Estado ha avalado la situación antes descrita y, en la sentencia del 26 de octubre del año 2000, estableció que el Gobierno sólo requiere proferir un decreto para proceder a la emisión de TES clase B⁵⁹.

Una segunda excepción al cumplimiento de las normas sobre límites al endeudamiento la constituye la facultad del Congreso – utilizada de manera reiterada– de otorgar cupos de endeu-

damiento adicionales a los fijados en las leyes ya citadas.

Por último, vale la pena resaltar la figura establecida en la Ley 344, de acuerdo con la cual los pasivos resultantes de las condenas y conciliaciones judiciales proferidas en contra de la Nación se pueden convertir de manera automática en deuda financiable mediante la emisión de títulos. Así, la Ley 344 de 1996 dispuso, en su artículo 29, que el Gobierno puede llegar a acuerdos con los particulares para que el pago de las acreencias producto de condenas y conciliaciones judiciales proferidas en contra de la Nación se realice mediante la emisión de bonos con condiciones similares a las de los TES a favor del acreedor⁶⁰. El decreto reglamentario de dicha ley –Decreto 2126 de 1997– supeditó la emisión de dichos TES a la ratificación de la Dirección de Crédito Público e indicó que las condiciones financieras de los mismos correspondían a aquellas que rigieron la última emisión de TES clase B⁶¹.

58 Artículo 62 del Decreto 111 de 1996: “Los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital que hubiese presentado el Gobierno con arreglo a las normas del presente estatuto no podrán ser aumentados por las comisiones constitucionales del Senado y Cámara de Representantes ni por las cámaras sin el concepto previo y favorable del Gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38/89, artículo 46, Ley 179/94, artículo 55, inciso 20).

59 “A la luz de los preceptos con antelación transcritos, resulta a todas luces claro que correspondía al Gobierno la atribución atinente al señalamiento de las condiciones financieras de los papeles (plazo, ley de circulación, tasa asociada, sistemas de colocación, valoración de unidades y otras características financieras por esencia mutables, en tanto su determinación obedece a las condiciones del mercado para la época de la emisión). La competencia al efecto no ofrece duda pues con base en la facultad conferida por la Ley 51 de 1.990, en la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal de 1999, Ley 482 de 1.998, se autorizó expresamente al Gobierno Nacional para fijar las condiciones financieras de los Títulos de Tesorería (TES) Clase “B”, señalando que **su emisión solo requerirá del decreto que la autorice y fije sus condiciones financieras (artículo 5º)**” (negritas del original). Sentencia Consejo de Estado, 26 de octubre de 2000, Radicado Interno 5900, Consejera Ponente Olga Inés Navarrete Barrero.

60 Artículo 29 de la Ley 344 de 1996: “El ministro de Hacienda podrá reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales. Cuando las reconozca, las podrá sustituir y atender, si cuenta con la aceptación del beneficiario, mediante la emisión de bonos en las condiciones de mercado que el gobierno establezca y en los términos del Estatuto Orgánico del presupuesto”.

61 Artículo 5 Decreto 2126 de 1997: “Reconocimiento de sentencias y conciliaciones judiciales mediante Bonos. Cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público opte por reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales en contra de la Nación y de los establecimientos públicos del orden nacional las podrán pagar mediante la emisión de bonos en condiciones de mercado siempre y cuando cuente con la aceptación del beneficiario.

“Sujeta a la posterior ratificación por parte de la Dirección General de Crédito Público y antes de la expedición de la resolución que haga el reconocimiento de deuda pública y ordene la emisión de los bonos, la entidad responsable del cumplimiento de la sentencia o conciliación judicial formulará una oferta al beneficiario del pago para que manifieste si acepta o no el pago mediante bonos por el valor total o parcial de la suma a cancelar.

“El beneficiario que desee recibir el pago mediante bonos deberá aceptar la oferta por escrito dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al envío del requerimiento, expresando en forma clara y precisa el monto máximo que acepta recibir

d) La pérdida de Influencia de los Exportadores en la Política Económica

Otro factor que dio lugar a una reducción importante en el costo de acceder a recursos de crédito por el Gobierno, en particular de crédito externo, fue la pérdida de influencia del gremio cafetero en la política económica. Según Hommes (1998) ese gremio ejercía una presión fundamental a favor de la disciplina fiscal, motivado por el interés de impedir que el Gobierno incurriera en déficit fiscales altos que condujeran, a través de un mayor endeudamiento externo, a una apreciación real de la tasa de cambio.

Los cafeteros, a través de la Federación Nacional de Cafeteros, podían en su calidad de productores del principal bien de exportación del país, ejercer presión sobre el Gobierno para el control del déficit fiscal. A eso se sumaba la inexistencia de una asociación fuerte de consumidores, de una agrupación poderosa de importadores o un partido político que se opusiera a esta situación (Hommes, 1998, p. 110). Su poder se manifestaba en su influencia en el nombramiento del ministro de Hacienda, quien detentaba hasta antes de la nueva constitución un gran poder en materia monetaria y cambiaria.

En los años noventa, en la medida en que el café perdió importancia como producto de exportación del país, y la apertura económica aumentó la importancia de los bienes importados en el consumo doméstico, la influencia de los cafeteros en la política económica disminuyó, lo que redujo los costos del Gobierno de incurrir en déficit.

Conclusiones

La constitución de 1991 introdujo cambios fundamentales en la institucionalidad fiscal colombiana. Esos cambios no se limitaron a la introducción de artículos que le impusieron limitaciones al gobierno en el uso de sus rentas o que crearon nuevos gastos, en los que la mayoría de los estudios han concentrado la atención. Por el contrario, esos cambios modificaron de manera radical los costos relativos de los distintos instrumentos de política hasta el punto de crear una nueva constitución fiscal.

En lo fundamental, la mayoría de reglas introducidas por la Constitución en materia fiscal, entendida en un sentido amplio, podrían calificarse como reglas de corte liberal clásico⁶², dirigidas a imponerle límites al poder del Ejecutivo, que estaban ausentes en el anterior

mediante bonos. Vencido el término para contestar el requerimiento sin que el beneficiario haya manifestado su voluntad de recibir bonos, se entenderá que no ha aceptado.

“PARÁGRAFO 1. Para el reconocimiento de las sentencias y conciliaciones judiciales como deuda pública y su pago mediante la emisión de los bonos, se deberán tener en cuenta los efectos de la emisión en el mercado de títulos de deuda pública de la Nación. Las condiciones financieras de los bonos serán las determinadas en la última subasta de títulos de tesorería -TES- Clase B, previa al requerimiento.

“Los bonos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emita en desarrollo de lo previsto en este artículo podrán ser administrados directamente por la Nación o ésta podrá celebrar con el Banco de la República o con otras entidades nacionales o extranjeras contratos de administración fiduciaria y todos aquellos necesarios para la agencia, administración y/o servicio de los respectivos títulos, en los cuales se podrá prever que la administración de los mismos y de los cupones que representan sus rendimientos se realice a través de depósitos centralizados de valores.

“PARÁGRAFO 2. Cuando en desarrollo de lo previsto en este artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público opte por reconocer como deuda pública de la Nación las sentencias y conciliaciones judiciales de los establecimientos públicos del orden nacional, éstos celebrarán acuerdos de pago en los cuales se establecerán los términos y condiciones para reintegrar a la Nación las sumas reconocidas a través de los bonos previstos en este decreto”.

62 Respecto de ese tipo de reglas, ver Buchanan (1994).

régimen constitucional. La nueva constitución introdujo reglas que le restaron al Gobierno capacidad para afectar el valor de la moneda, decretar tributos y gasto sin la aprobación del Congreso, e incumplir con sus obligaciones⁶³.

Hasta la expedición de la constitución de 1991 el Gobierno dispuso de un importante arsenal de instrumentos que le otorgaban un amplio margen de maniobra sobre la política fiscal. En materia monetaria el Gobierno contaba con capacidad para hacer uso de la emisión como fuente regular de financiamiento, disponer de ingresos provenientes de las operaciones de cambio de divisas y obtener ingresos importantes por concepto de señoreaje.

En materia tributaria el Gobierno gozaba de amplias facultades para crear y modificar de manera directa tributos de carácter permanente mediante la expedición de decretos dictados al amparo de estados de emergencia económica o en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso. Tales facultades no estaban expuestas a mayor control por parte de las Altas Cortes en la medida en que éstas privilegiaban una interpretación amplia del alcance de las facultades del Gobierno y ejercían un control puramente formal del procedimiento de expedición de los decretos. De otra parte, desde la reforma constitucional de 1968 el Gobierno gozó de amplias facultades para modificar en forma autónoma elementos sustanciales del impuesto de aduanas.

Antes de la constitución de 1991 el Gobierno tenía también bastantes prerrogativas con respecto al manejo del gasto: (i) el ministro de Hacienda era, en la práctica, mediante los Acuerdos de Obligaciones, quien autorizaba el presupuesto; (ii) el Gobierno tenía la potestad para decretar gasto cuando el Congreso no estaba sesionando; (iii) la metodología de cálculo de las transferencias a las entidades territoriales le daba al Gobierno un margen de discrecionalidad importante para determinar la asignación de gasto; (iv) el Ejecutivo podía reducir los salarios de los servidores públicos como medida de ajuste fiscal; y (v) los costos de terceros para hacer exigibles los compromisos legales y contractuales de la administración eran elevados.

Esas capacidades se redujeron de forma drástica en el nuevo arreglo institucional. En materia monetaria (i) se prohibió el uso de la Cuenta Especial de Cambios; (ii) se expidió una reglamentación para la aprobación de créditos al Gobierno por parte del emisor que redujo su acceso a los mismos a una posibilidad teórica; (iii) se estableció que la compra de títulos de deuda pública sólo podía realizarse mediante operaciones de mercado abierto; y (iv) los recursos por señoreaje desaparecieron como fuente de financiamiento del Gobierno.

En lo relacionado con los tributos, en el nuevo régimen (i) se dispuso que las tarifas del impuesto de aduanas solo podrían variarse por razones de política comercial; (ii) se establecieron

63 Tales reglas coinciden, incluso, con reglas introducidas en algunos estados modernos desde finales del siglo diecisiete que ayudaron a darle credibilidad al Poder Ejecutivo en materia fiscal. Así, por ejemplo, en Inglaterra, como resultado de la Revolución Gloriosa, que introdujo contrapesos al poder real, el parlamento obtuvo un rol permanente de control y aprobación de los gastos y las fuentes de financiamiento y se creó un poder judicial independiente con capacidad para hacer exigible a la corona el cumplimiento de sus acreencias. (North y Weingast. 1996, 161-5).

requisitos de fondo más estrictos para las medidas adoptadas bajo estados de emergencia económica y se dispuso que los tributos creados o modificados bajo su amparo tenían carácter temporal; y (iii) la Corte Constitucional empezó el ejercicio de controles tanto de forma como de fondo sobre dichos decretos.

Con respecto a la capacidad de decisión del Gobierno en materia de gasto (i) el ministro de Hacienda perdió la capacidad de definir las autorizaciones de gasto en la medida en que la Ley 38 de 1989, que fue compilada junto con otras normas en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, eliminó la figura de los Acuerdos de Obligaciones; (ii) la Corte Constitucional restringió la discrecionalidad del Gobierno para reducir salarios como mecanismo de ajuste fiscal; (iii) se aumentó la base de cálculo de las transferencias y se limitó de manera significativa la capacidad del Gobierno para afectarla; y (iv) a partir de la constitución de 1991, la acción de tutela redujo los costos de iniciar acciones judiciales en contra del Gobierno y generó mecanismos más coercitivos de cumplimiento de las obligaciones a cargo del Ejecutivo, incluyendo obligaciones de alto contenido prestacional.

En contraste con el extenso desarrollo de restricciones al poder de decisión del ejecutivo descrito arriba, la nueva constitución no introdujo límites procedimentales ni numéricos al endeudamiento del Gobierno. La Asamblea Nacional Constituyente no se ocupó de manera específica del tema y se limitó a establecer un principio de carácter general en términos de la capacidad de pago de la Nación y los entes territoriales. Tanto antes como después de la expedición de la constitución de 1991 las reglas en la materia fueron

expedidas desde una óptica puramente jurídica de regulación contractual, mediante la fijación de normas para el contrato de empréstito.

Esta ausencia de reglas constitucionales en materia de deuda pública le ha permitido al Gobierno promover, a un costo relativo menor con respecto a temas como el de las transferencias territoriales, la expedición de leyes y decretos que relajan los controles que tiene a ese respecto. El resultado ha sido una disminución progresiva de los controles a la capacidad del Gobierno para emitir y colocar títulos de deuda pública interna que constituyen hoy su principal fuente de crédito. En la práctica, las normas sobre emisión de Títulos de Tesorería (TES) han otorgado amplias facultades al Gobierno para realizar operaciones de crédito de manera autónoma. Así, en contravía con la posición desinteresada en la que deben estar quienes definen las reglas de orden constitucional de las que hablan tanto Rawls como Buchanan, la constitución fiscal en Colombia está, en lo que atañe a uno de sus temas más fundamentales, como es el financiamiento del gasto, expuesta a la manipulación de quien se supone es el principal sujeto de las restricciones.

Los efectos de la reducción en los costos de la emisión de deuda fueron reforzados por la pérdida de influencia en la política económica de los gremios de exportadores, en particular del gremio cafetero, que hasta los años ochenta ejercieron una presión determinante a favor de la disciplina fiscal con el ánimo de evitar reducciones en la tasa de cambio real.

Esa combinación de reglas fiscales de corte liberal clásico, con la ausencia de restricciones al endeudamiento,

configuró una constitución fiscal que redujo el precio relativo del acceso a recursos de crédito y estimuló el gasto con cargo a deuda.

Referencias

Alesina, Alberto. 1998. Disciplina fiscal e instituciones presupuestales. En *Hacia el rediseño del Estado*, ed. Gandour Pordominsky, Miguel y Luis Bernardo Mejía Guinand, 107-21. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda.

Alesina, Alberto y Roberto Perotti. 1996. **Fiscal Discipline and the Budget Process**. *The American Economic Review* 86 (2): 401-7.

Alonso, Julio Cesar, Israel Fainboim y Mauricio Olivera. 1998. La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina: El caso de Colombia. Documento de trabajo R-319. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo – Fedesarrollo.

Alviar, Oscar y Fernando Rojas. 1985. *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá: Temis.

Armenta, Armando, Andrés Fernández y Fabio Sánchez. 2005. *Historia monetaria de Colombia en el siglo XX: Grandes tendencias y episodios relevantes*. Documento CEDE 2005-30. Bogotá: Universidad de los Andes.

Avella, Mauricio. 1996. La deuda interna del Gobierno Nacional. *Documentos de la Fundación Empresaria 2*.

Buchanan, James M. y Richard Wagner. [1977] 1999. Democracy in deficit. The Political Legacy of Lord Keynes. En *The Collected Works of James M. Buchanan*, 8. Indianapolis: Liberty Fund Inc.

Buchanan, James M. 1994. Notes on the Liberal Constitution. *Cato Journal* 14 (1): 1-9.

Carrasquilla, Alberto. 1999. *Estabilidad y gradualismo: Ensayos sobre economía colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo.

Clavijo, Sergio. 1998. *Política fiscal y Estado en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, Ediciones Uniandes.

Clavijo, Sergio. 2001. Fallos y fallas económicas de las altas cortes: El caso de Colombia 1991-2000. *Borradores de economía* 173.

Coase, Ronald H. 1988. *The Firm, the Market and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press.

Cukierman, Alex. 2005. Central Bank Independence and Policy Results: Theory and Evidence. Discurso preparado para la conferencia “Stability and Economic Growth: The Role of the Central Bank”, 14 y 15 de noviembre, México D.F.

Fernández Delgado, Eduardo. 1998. Conferencia presentada en el primer seminario de análisis y diseño institucional, “Hacia el rediseño del Estado”, Bogotá.

Hommes, Rudolf. 1998. Evolución y racionalidad de las instituciones presupuestales en Colombia. *Coyuntura económica* 28: 93-118.

Ibáñez Najar, Jorge Enrique. 1990. La segunda misión Kemmerer. En *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, 335-49. Bogotá: Banco de la República.

Junguito, Roberto y Hernán Rincón. 2004. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Borradores de economía* 318.

López Garavito, Luis Fernando. 2001. *Pensamiento económico y fiscal colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

López Mejía, Alejandro. 1990a. El Banco de la República y la política económica entre 1935 y 1946. En *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, 351-404. Bogotá: Banco de la República.

López Mejía, Alejandro. 1990b. El Banco de la República y la política macroeconómica, 1955-1962. En *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, 463-503. Bogotá: Banco de la República.

Montenegro, Armando. 1983. Aspectos macroeconómicos de las utilidades por compraventa de divisas en la cuenta especial de cambios. En *Ensayos sobre política económica* 3: 97-123.

North, Douglass y Barry Weingast. 1996. Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. En *Empirical Studies in Institutional Change*,

eds. Alston, Lee, Thráin Eggertsson y Douglass North, 134-65. Cambridge: Cambridge University Press.

Restrepo, Juan Camilo. 2005. *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rincón, Hernán. Jorge Ramos e Ignacio Lozano. 2004. Crisis Fiscal: Diagnóstico y Recomendaciones. En *Borradores de economía* 298.

Valenzuela, Luis Carlos. 2004. La importancia de la restricción presupuestal y de la definición de gasto social en la reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto. *Debates Económicos de Fedesarrollo* 55: 23-9.

Villarreal, Rafael. 2005. *Apuntes sobre la evolución reciente de la política fiscal en Colombia*. Mimeo.

Wiesner, Eduardo. 2004. El origen político del déficit fiscal en Colombia: El contexto institucional 20 años después. *Archivos de Economía* 251: 39-45.

Anexo
Series Fiscales Como Porcentaje del PIB
Máximos, Mínimos y Promedios: 1905-2005

MÁXIMO	1905-1930	1931-1945	1946-1960	1961-1975	1976-1990	1991-2005
Ingresos	6,6%	5,5%	9,0%	7,9%	8,9%	16,2%
Gastos primarios	8,8%	5,4%	8,2%	8,3%	9,2%	17,5%
Balance primario	1,0%	1,2%	1,9%	0,5%	1,0%	1,0%
Intereses	0,5%	0,8%	0,4%	0,6%	1,1%	4,2%

Gasto total	9,4%	5,6%	8,4%	8,8%	9,9%	21,1%
Balance fiscal	0,8%	1,2%	1,7%	0,1%	0,5%	-0,2%
Balance fiscal primario	1,0%	1,2%	1,9%	0,5%	1,0%	1,0%
Deuda total	18,1%	15,1%	8,6%	13,5%	19,1%	54,4%
Deuda interna	10,6%	7,8%	5,7%	7,1%	7,5%	33,0%
MÍNIMO	1905-1930	1931-1945	1946-1960	1961-1975	1976-1990	1991-2005
Ingresos	2,6%	3,6%	4,0%	5,2%	6,5%	10,2%
Gastos primarios	3,4%	3,5%	3,9%	5,6%	6,3%	9,2%
Balance primario	-2,8%	-1,3%	-0,1%	-1,1%	-2,7%	-3,4%
Intereses	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,3%	1,0%
Gasto total	3,6%	3,5%	4,2%	5,9%	6,7%	10,4%
Balance fiscal	-3,0%	-1,8%	-0,5%	-1,5%	-3,3%	-6,7%
Balance fiscal primario	-2,8%	-1,3%	-0,1%	-1,1%	-2,7%	-3,4%
Deuda total	2,0%	7,7%	3,8%	5,8%	6,3%	12,5%
Deuda interna	0,7%	2,6%	2,4%	3,3%	1,2%	3,5%
PROMEDIO	1905-1930	1931-1945	1946-1960	1961-1975	1976-1990	1991-2005
Ingresos	4,3%	4,4%	6,0%	6,7%	7,5%	12,8%

Gastos primarios	4,7%	4,3%	5,0%	7,1%	8,2%	14,1%
Balance primario	-0,4%	0,1%	1,0%	-0,3%	-0,7%	-1,2%
Intereses	0,3%	0,3%	0,2%	0,4%	0,7%	2,6%
Gasto total	5,0%	4,6%	5,3%	7,5%	8,9%	16,7%
Balance fiscal	-0,7%	-0,2%	0,8%	-0,7%	-1,4%	-3,8%
Balance fiscal primario	-0,4%	0,1%	1,0%	-0,3%	-0,7%	-1,2%
Deuda total	8,3%	10,7%	5,5%	11,5%	12,3%	30,2%
Deuda interna	3,1%	5,4%	3,5%	5,5%	3,9%	15,8%

Fuente: Junguito, Rincón (2004) y Banco de la República; cálculos del autor.