

ABEL CRUZ SANTOS
EX-MINISTRO DE ESTADO
PROFESOR DE ECONOMIA Y HACIENDA PUBLICA

FINANZAS PUBLICAS

BOGOTA, 1988

EDICIONES
Lerner

INDICE GENERAL

Págs.

CAPÍTULO I

EL ESTADO, SU ORIGEN Y SUS FUNCIONES. Harold Laski, exégeta del Estado moderno. La definición de León Duguitt. El origen del Estado. Elementos constitutivos del Estado. El territorio, la población, la nación. Las funciones del Estado. La intervención del Estado en la economía. La intervención del Estado en Colombia. Los preceptos constitucionales vigentes. El Código Fiscal 11

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Definición de Woodrow Wilson. El Derecho Administrativo. La rama ejecutiva del poder público. El Presidente de la República. Los ministros del despacho. El Consejo de Ministros. Los departamentos administrativos. Los establecimientos públicos. Las corporaciones regionales autónomas. La administración y la política. La carrera administrativa o el servicio civil. La planificación en Colombia. Centralización política y descentralización administrativa. Proyecto de reforma constitucional en 1967. La reforma propuesta en 1949 sobre delimitación de patrimonios 35

CAPÍTULO III

LA HACIENDA PÚBLICA Y EL DERECHO FINANCIERO. La hacienda pública y las finanzas. La hacienda pública en la economía privada. El Derecho Financiero. Definición de Mario Pugliese. Los sectores público y privado. El patrimonio del Estado en Colombia. Las fuentes impositivas del Estado 69

CAPÍTULO IV

EL GASTO PÚBLICO. El aumento progresivo del gasto público. Sus causas originarias. Las nuevas funciones del Estado. El crecimiento de la población. La depreciación de la moneda. El crecimiento de los ingresos públicos. El aumento de la deuda pública. El gasto

público en Colombia. La clasificación del gasto público. El gasto público en el presupuesto de 1968. Presupuestos de los institutos descentralizados y de las corporaciones públicas autónomas, Presupuestos departamentales. El gasto público en los territorios nacionales. Presupuestos municipales de ciudades capitales. El gasto público y el ciclo económico. La orientación del gasto público. El concepto económico del gasto público. El gasto mínimo. La máxima ocupación. El multiplicador. El máximo beneficio. El gasto público y el consumo. La inflación o la deflación por el gasto público

83

CAPÍTULO V

LOS INGRESOS EN EL PRESUPUESTO. Ingresos de derecho privado y derecho público. Ingresos de derecho privado: bosques, ríos, fuerza hidráulica. Las minas de oro. Los impuestos sobre el oro. El Código de Minas. El inventario minero. El certificado de oro. El certificado de cambio. La cuenta especial de cambios. Las esmeraldas. El Sindicato de Muzo. El contrato con el Banco de la República para la explotación y lapidación de esmeraldas. Sus resultados. Las salinas terrestres y marítimas. La memoria del Humboldt. El monopolio de la sal. La concesión de salinas. El petróleo. La exploración superficial. La exploración con taladro. La explotación. El transporte del petróleo por oleoducto. La refinación. Los ingresos fiscales. Ingresos de derecho privado en empresas nacionales. Empresa Colombiana de Petróleos. Empresa de los Ferrocarriles Nacionales. Empresa Colombiana de Aeropuertos. Acerías Paz del Río

111

CAPÍTULO VI

LOS INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO. Las tasas. Su origen. Clasificación. El precio de las tasas. El pago de las tasas. La tasa y el impuesto. Tasas y multas en el presupuesto colombiano. Los impuestos y su origen. Definiciones del impuesto. El impuesto no implica contraprestación para el contribuyente. Las crecientes necesidades del Estado. Finalidades sociales y económicas del impuesto. Las normas del impuesto: constitucionalidad, igualdad, uniformidad, facilidades para el contribuyente, economía. Clasificación de los impuestos: ordinarios y extraordinarios, personales y reales, directos e indirectos. La importancia del impuesto directo. El impuesto indirecto. Proporcionales y progresivos. La tendencia del impuesto. Traslación, incidencia, impacto. Sistemas de imposición. Los incentivos tributarios. La evasión tributaria. El contrabando. El fraude fiscal. La evasión legal. La contribución de valorización. La financiación del gasto público

155

CAPÍTULO VII

IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS. Su clasificación en el presupuesto nacional. Ingresos corrientes: ingresos tributarios, ingresos no tributarios, recursos de capital. Las rentas contractuales. Im-

Págs.

puestos indirectos: sobre comercio exterior, el café, aduanas y recargos, tonelaje. Diversas clases de tarifas de aduana. La política arancelaria de Colombia. El arancel de 1950. El Mercado Común. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El Grupo Andino. Impuesto sobre fomento de materias primas. Impuesto sobre la producción y consumo. Impuesto a licores nacionales. Impuesto a la gasolina. Impuesto a las ventas. Impuestos sobre los servicios. Impuesto sobre papel sellado y timbre nacional. Servicios y productos portuarios. Servicios administrativos. Impuestos directos: tributación a la renta. Tributación a la propiedad. El impuesto a la renta y complementarios. Su origen. El impuesto a la renta en Colombia. La contribución directa en 1821. La Ley 56 de 1918. La Ley 64 de 1927. La Ley 81 de 1931. La Ley 78 de 1935. El exceso de utilidades. La doble tributación. La ley 81 de 1960. El patrimonio líquido. El <i>Good Will</i> . El exceso de utilidades. Impuesto especial para vivienda. Impuesto para fomento eléctrico y siderúrgico. Recargo al ausentismo. Impuesto ganadero. La reforma de 1960. El Decreto 1366 de 1967. Rentas provenientes de intangibles. Utilidad en la enajenación de inmuebles. Limitaciones en costo y deducciones. Deducción de intereses. Gastos de profesionales independientes. Primas o bonificaciones. Renta de agricultores. Dividendos de sociedades anónimas. Participaciones en sociedades de personas. Prestaciones sociales. Los patrimonios improductivos. Rentas exentas. Reglamentación del Decreto 1366. Las modificaciones al mismo decreto. Recargo del 10% al impuesto predial. Masa global hereditaria, asignaciones y donaciones. Ley 68 de 1936. Las tarifas vigentes. La evasión tributaria. La Ley 63 de 1967 y el decreto reglamentario. Necesidad de un estatuto tributario estable. La jurisprudencia tributaria	195
--	-----

CAPÍTULO VIII

LA DEUDA PÚBLICA. Definición del crédito. Crédito público y crédito privado. Origen y evolución de la deuda pública. La deuda pública en Colombia. La distribución de la deuda de la guerra de independencia. El convenio Holguín-Avebury. La deuda pública en 1937. La conversión de la deuda pública, interna y externa, en 1940. La espiral de la deuda pública. El servicio de la deuda y el ingreso nacional. El límite de la deuda pública. Clasificación de la deuda pública. Los empréstitos forzosos, patrióticos, voluntarios u ordinarios. Deuda consolidada. Deuda redimible e irredimible. La emisión de moneda. La emisión de la deuda pública. Las garantías. Sistemas de amortización. Consolidación y conversión de la deuda pública. La deuda pública y las finanzas privadas. Organismos internacionales de cooperación económica	323
--	-----

CAPÍTULO IX

EL PRESUPUESTO DEL ESTADO. El presupuesto, acto político. Evolución del derecho presupuestal. El presupuesto, expresión de

soberanía. Definiciones del presupuesto. El derecho presupuestal. Normas constitucionales vigentes. Doctrinas de la Corte Suprema de Justicia. Estatutos orgánicos del presupuesto nacional. La Ley 7ª de 1916. La Ley 34 de 1923. La Ley 64 de 1931. Decreto-Ley 164 de 1950. La Dirección Nacional del Presupuesto. Organismos de Planeación económica. Otros organismos administrativos. Programación del presupuesto nacional. El estatuto vigente: Decreto 1675 de 1964. El moderno concepto del presupuesto 361

CAPÍTULO X

PRINCIPIOS GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO. Características: anualidad, unidad, universalidad, claridad y precisión, especialidad, publicidad, equilibrio. Equilibrio fiscal y equilibrio económico. La norma constitucional. Déficit o superávit de presupuesto y déficit o superávit fiscal. Contabilización de las rentas por su reconocimiento y no por su recaudo. Fórmulas para equilibrar el presupuesto: las finanzas sanas, la estabilidad. Sistemas presupuestales: presupuesto de caja, presupuesto de competencia, presupuesto de reajuste, presupuesto de explotación y de capital, presupuesto industrial, presupuesto funcional, presupuesto por programas, el presupuesto de la economía nacional. La trascendencia del presupuesto. El presupuesto extraordinario. Las recomendaciones de Harold H. Smith. El sistema inglés. La preeminencia del Ministro de Hacienda. El sistema colombiano. Etapas del presupuesto 401

CAPÍTULO XI

PREPARACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO. El presupuesto, acto de administración. Época de la preparación. El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Presupuesto de funcionamiento y presupuesto de inversión. El presupuesto de rentas e ingresos. El cálculo de las rentas. Sistema automático. Sistema mixto. Evaluación directa. Año penúltimo. Presentación y tramitación del presupuesto. El reglamento del Congreso. El aspecto legal del proyecto de presupuesto. Cómputo de rentas, cómputo de gastos, el equilibrio. Discusión del presupuesto. La prodigalidad legislativa. El presupuesto en el Senado. Su *capitis diminutio*. Enmienda constitucional propuesta. De la repetición del presupuesto. ¿Qué se entiende por presupuesto anterior? Las doceavas provisionales. El presupuesto provisional. Vigencia del proyecto del gobierno. La reforma en curso. Disposiciones generales del presupuesto. La intervención de la Corte en el presupuesto. El decreto de liquidación del presupuesto 443

CAPÍTULO XII

LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO. El recaudo de las rentas. La División de Impuestos Nacionales. La Dirección General de Aduanas. La Tesorería General de la República. La centralización de los fondos públicos. Otros organismos recaudadores. El reconocimiento y el recaudo. Los empleados de manejo. Las funciones recaudado-

Págs.

ra y pagadora. Control de ingresos y egresos. El delito del fraude fiscal. El certificado de paz y salvo. Los acuerdos mensuales de obligaciones y ordenación de gastos. Giros con cargo a las apropiaciones de gastos. Las órdenes de pago definitivas, de anticipo, relaciones de autorización. Reservas con cargo a las apropiaciones de gastos. Reservas provisionales. Reservas globales. Reservas especiales. Reservas del Balance del Tesoro. Créditos adicionales y traslados. Su origen constitucional. Su financiación. Su tramitación. La Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro	501
--	-----

CAPÍTULO XIII

LA FISCALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO. La democracia, sistema de controles. Origen de la fiscalización de los ingresos y de los gastos públicos. La fiscalización administrativa. La preparación del presupuesto. Su discusión en el Congreso. La ejecución del presupuesto. La fiscalización jurídica. La intervención de la Corte Suprema. La del Consejo de Estado. La fiscalización legislativa, previa y posterior. El control fiscal. La Contraloría General. Su origen y finalidades. La Contraloría no tiene funciones administrativas. Facultades administrativas propias de la Contraloría. Interpretación excesiva de esas facultades. La reforma propuesta. La elección de Contralor General. Funciones del Contralor General. Los Balances Financieros de la Contraloría. El Balance mensual por aproximación. El Balance anual consolidado. Los juicios de cuentas de la Contraloría. Las calidades de un buen Contralor	533
BIBLIOGRAFÍA	569
INDICE ANALÍTICO	579
INDICE ONOMÁSTICO	589