

JUAN CAMILO
RESTREPO

HACIENDA PÚBLICA

7.^a EDICIÓN

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

PRESENTACIÓN	17
CAPÍTULO PRIMERO	
LOS PROPÓSITOS DE LA HACIENDA PÚBLICA	19
I. Descripción del objeto de la Hacienda Pública	21
II. Enfoque dogmático y positivo	21
III. Los propósitos de la Hacienda Pública	22
IV. El suministro de bienes colectivos	24
V. La función redistributiva de la Hacienda Pública	27
VI. La neutralidad fiscal	28
VII. Objetivos de la función redistributiva	29
VIII. Formas de redistribución	30
A. Reparto personal de las rentas	30
B. Reparto funcional de las rentas	30
C. Reparto sectorial o territorial	30
D. Reparto entre agregados económicos	31
IX. La eficacia redistributiva de los diversos instrumentos fiscales	31
X. La función estabilizadora	32
XI. El consumo y la inversión	33
XII. La estabilización económica en los países en vía de desarrollo	34
XIII. Hacienda Pública y desarrollo	34
A. Las finanzas públicas y la formación de capital	35
B. Contribución de las finanzas públicas al desarrollo económico	38
C. Contribución de las finanzas públicas a la equidad indispensable para el desarrollo económico	41
D. Teoría de las escogencias Públicas (<i>public choices</i>)	42
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL GASTO PÚBLICO ✓	47
I. El concepto de gasto público	49
II. La Ley de Wagner	51
III. Críticas a la Ley de Wagner	52
IV. La tendencia secular al crecimiento del gasto público	54
V. El aporte keynesiano a la teoría del gasto público	62
VI. El gasto público y su eficiencia. La demanda agregada	64
VII. Tendencia del gasto público en Colombia	67
VIII. Ubicación constitucional del concepto de gasto público	71
CAPÍTULO TERCERO	
INGRESOS FISCALES	75
SECCIÓN PRIMERA. EVOLUCIÓN FISCAL DE COLOMBIA	
I. Estructura fiscal de la Colonia	77

II.	Diversas épocas de la tributación en América	78
III.	Clasificación de los tributos coloniales	78
	A. Impuestos directos	79
	1. Tributo de indios	79
	2. Bula de cruzada	80
	3. Medias anatas	80
	4. Mesada eclesiástica	81
	5. Otros impuestos a los eclesiásticos	81
	6. Enajenación de oficios o cargos públicos	81
	7. Donativos graciosos	81
	B. Impuestos indirectos	82
	1. Los diezmos	82
	2. Quintos reales	82
	3. Venta de tierras realengas	84
	4. Almojarifazgo	84
	5. Avería	86
	6. Alcabala	86
	7. Armada de Barlovento	87
	8. Derechos sobre puertos	87
	C. Rentas estancadas	88
IV.	La situación fiscal al comienzo de la República	90
V.	La primera mitad del siglo XIX hasta la reforma de 1850	93
VI.	Los avances hacia la tributación directa	97
VII.	La prosperidad al debe y la crisis de los años treinta	99
VIII.	La reforma tributaria de 1935	100
IX.	ESTEBAN JARAMILLO	102
ANEXO		102
	A. Memorias de la posguerra (1919 y 1921)	104
	1. Impuesto a la renta: ingrediente de estabilidad	104
	2. El ingenio de las cédulas de Tesorería	106
	3. Los billetes ingleses	110
	4. El monopolio de emisión	112
	B. Memorias de la prosperidad al debe (1927 y 1928)	113
	1. El desorden en las obras públicas	114
	2. Crédito externo para inversión productiva	117
	3. El equilibrio presupuestal	119
	C. Memorias de la Gran Crisis (1932, 1933 y 1934)	121
	1. Primera fase: el manejo ortodoxo de la crisis	122
	2. Segunda fase: el manejo heterodoxo o pragmático	126
	3. Las finanzas de la guerra	128
SECCIÓN SEGUNDA. CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS		130
X.	Clasificación de los ingresos públicos	130
XI.	Los ingresos tributarios y el hecho imponible: distinción entre impuestos, tasas y contribuciones especiales	132

XII.	Concepto de tributo	133
	A. El tributo debe ser establecido por la ley	134
	B. Se trata de una prestación de carácter personal y pecuniaria a favor del Estado y a cargo del contribuyente	136
	C. El Estado impone el tributo en ejercicio del poder de imperio y para atender fines estatales	136
XIII.	La clasificación de los tributos debe observar más la sustancia que el formalismo (análisis de las diversas denominaciones de tributos que utiliza la Constitución colombiana)	139
XIV.	El concepto de tributo a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional	144
XV.	El impuesto. Concepto y características distintivas	159
	A. Es un tributo desvinculado de la actividad estatal	159
	B. Es un tributo que se debe diseñar observando el criterio de la “capacidad de pago”	160
	C. El impuesto, en principio, sirve para sufragar los costos de los servicios de carácter indivisible que presta el Estado	161
	D. El principio de la capacidad contributiva, y sus vínculos con los principios de generalidad e igualdad	162
	E. Finalidad de los impuestos	163
	F. Noción del impuesto	164
XVI.	Tasas	165
	A. Diferencia entre tasa e impuesto	166
XVII.	Contribuciones (especiales y parafiscales)	166
	A. Contribuciones parafiscales	167
XVIII.	Precios públicos y tarifas	168
XIX.	Diferencias y similitudes entre tasas y precios públicos (conclusiones de las xv Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario)	169
XX.	Ingresos ordinarios y extraordinarios	172
XXI.	Rentas de dominio público	174

CAPÍTULO CUARTO

PRINCIPALES IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL	177
I. Introducción	179
II. Historia del impuesto de renta (Europa y Estados Unidos)	180
III. Historia del impuesto de renta en Colombia	183
IV. Concepto de ingresos fiscales	185
V. Determinación de la renta	188
VI. Efectos de la inflación sobre la tributación	190
VII. Retenciones y anticipos	192
VIII. Las amnistías	193
IX. Las presunciones	194
X. Impuesto a las sociedades	194
XI. Características del impuesto a la renta sobre las sociedades	195

XII.	¿Es transferible el impuesto sobre las sociedades?	196
XIII.	Integración de la tributación entre las sociedades y sus socios	197
XIV.	Impuestos complementarios al de renta	200
XV.	Tendencias de las modernas reformas tributarias en cuanto al impuesto de renta	202
XVI.	Impuestos a las ventas. Evolución	204
XVII.	Impuesto al valor agregado	205
XVIII.	Impuesto de aduana	207
XIX.	Impuesto a las transacciones financieras	213
XX.	Retos de la tributación para el siglo XXI	216

CAPÍTULO QUINTO

PRESUPUESTO	223	
I.	La importancia del presupuesto en la sociedad moderna	225
II.	El proceso histórico de formación de la noción de presupuesto	226
III.	Diversas doctrinas sobre la naturaleza jurídica del presupuesto	227
	A. Teoría dualista	228
	B. El presupuesto como acto-condición	229
	C. El presupuesto como acto jurídico complejo	230
	D. El presupuesto como acto político	230
	E. El presupuesto como ley formal y material	230
IV.	Formación histórica del concepto de presupuesto	231
	A. El conflicto constitucional prusiano (1862-1866) y el origen del derecho presupuestal	232
	B. Teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto	235
	C. La crisis del concepto decimonónico de derecho presupuestal	238
V.	Concepto jurídico del presupuesto	240
VI.	Los principios presupuestales	241
	A. Principio de legalidad o de competencia	243
	B. Principio de la unidad presupuestal	245
	C. Principio de unidad presupuestal	249
	D. Principio de anualidad	250
	E. Principio de universalidad	255
	F. Principio de unidad de caja	255
	G. Principio de equilibrio presupuestal	257
	H. Principio de planificación	262
	I. Principio de programación integral	263
	J. Principio de especialización	264
	K. Principio de inembargabilidad	264
	L. Principio de coherencia macroeconómica	265
	M. Principio de homeostasis presupuestal	265
VII.	Naturaleza jurídica del Estatuto Orgánico del Presupuesto	266
VIII.	Cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto	267
IX.	El sistema presupuestal	268
X.	Consejo Superior de Política Fiscal	269

XI.	Presupuesto de rentas y recursos de capital	270
A.	Ingresos corrientes	270
B.	Contribuciones parafiscales	272
1.	Origen preconstitucional del concepto	273
2.	El marco constitucional	274
3.	¿Deben figurar las contribuciones parafiscales en el presupuesto nacional?	276
4.	¿Es la “parafiscalidad” un concepto útil?	277
C.	Fondos especiales	278
D.	Recursos de capital	278
1.	Los recursos del balance del tesoro	278
2.	Los recursos de crédito interno y externo	278
3.	Los rendimientos de operaciones financieras	279
4.	El mayor valor en pesos originado por las diferencias de cambio	279
5.	Las donaciones	280
6.	El excedente financiero de los establecimientos públicos	280
7.	Las utilidades del Banco de la República	283
E.	Ingresos de los establecimientos públicos	283
XII.	Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones	283
XIII.	El gasto público social	286
XIV.	Los diversos tipos de apropiaciones	288
XV.	Distinción entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión	289
XVI.	Preparación del presupuesto	291
XVII.	Cálculo de los ingresos	294
A.	Método automático	295
B.	Método del año penúltimo	295
C.	Método del recaudo	296
XVIII.	¿Quién prepara el presupuesto?	296
XIX.	Presentación del presupuesto	297
XX.	El presupuesto complementario	298
XXI.	Estudio del presupuesto en el Congreso	300
XXII.	Restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público	302
XXIII.	Alcance de la iniciativa legislativa	309
XXIV.	Repetición del presupuesto	310
XXV.	Liquidación del presupuesto	312
XXVI.	Ejecución del presupuesto	315
A.	El programa de caja	315
B.	Recaudo de rentas	317
C.	Modificaciones al presupuesto	317
1.	Créditos adicionales (suplementales y extraordinarios)	318
2.	Desconstitucionalización de los créditos suplementales y extraordinarios	318
D.	Reservas de apropiación y de caja	321

XXVII.	El control presupuestal	323
	A. Control político	323
	B. Control financiero y económico	325
	C. Control fiscal	326
	1. Principios del control fiscal	326
	2. Los sistemas de control	327
	3. Control posterior y selectivo	328
	4. El Contador General	329
XXVIII.	Eliminación de rentas con destinación específica	330
XXIX.	Crédito público	332
XXX.	Principios de tributación	332
	A. Principio de equidad	332
	B. Principio de eficiencia	333
	C. Principio de progresividad	334
	D. Principio de no retroactividad	334
	E. Desarrollo del principio de no retroactividad	335
	F. Principio de legalidad	336
XXXI.	Servicios públicos	339
XXXII.	Banca Central	340
XXXIII.	Planeación	342
XXXIV.	Planeación y presupuesto	343
	A. El Plan Nacional de Desarrollo (art. 339 C. P.)	343
	1. La parte general	344
	2. El plan de inversiones públicas	345
	B. La planeación como sistema y como instrumento de participación (art. 340 C. P.)	346
	C. Elaboración y discusión del plan de desarrollo	347
	1. Preeminencia de la ley que adopta el plan de inversiones	348
	D. Ley orgánica de planeación (art. 342 C. P.)	349
	E. Evaluación de gestión y resultados (art. 343 C. P.)	350
	F. Organismos departamentales de planeación (art. 344 C. P.)	350
	G. Coordinación fiscal entre el ámbito nacional y el territorial (art. 352 C. P.)	351
	H. Prohibición de auxilios o donaciones a personas de derecho privado (art. 355 C. P.)	352
	I. Control interno	352
	J. Nuevas tendencias en materia presupuestal	353
CAPÍTULO SEXTO		
LA DEUDA PÚBLICA		
	I. La historia de la deuda pública	359
	II. Clasificación de la deuda pública	362
	III. Deuda consolidada y deuda flotante	366
	IV. Concepto general de déficit	368
	V. Maneras de financiar el déficit	369
		370

VI.	Diversos conceptos de déficit	371
	A. Déficit presupuestal	372
	B. Déficit fiscal	372
	C. Déficit de operaciones efectivas	372
	D. Déficit de tesorería	373
VII.	El origen político del déficit fiscal	373
VIII.	Operaciones de tesorería	380
IX.	Operaciones de mercado abierto	382
X.	Antecedentes de las operaciones de mercado abierto	384
XI.	Crisis de la deuda externa latinoamericana	390
XII.	El ajuste cambiario de finales de los años noventa liberación de la banda cambiaria	392
XIII.	Manejo dado por Colombia a la deuda externa	398
	A. Moratoria de pago de capital	398
	B. Reprogramación y/o refinanciación	398
	C. <i>Refunding</i> y <i>roll-over</i>	399
	D. Moratoria en pagos de interés	400
	E. Capitalización de intereses	400
	F. El repudio de la deuda	401
	G. Condonación y/o alivio a la deuda	402
XIV.	El crédito público en la nueva Constitución	403
XV.	Estado actual de la deuda pública	404
XVI.	Ubicación jurídica de la deuda pública	406
CAPÍTULO SÉPTIMO		
FINANZAS TERRITORIALES		
	I. Planteamiento general	411
	II. Contexto histórico	413
	III. ¿Descentralización o autonomía?	414
	IV. Las transferencias de recursos nacionales hacia departamentos y municipios	418
	V. El situado fiscal	421
	VI. Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación	422
	VII. Participación en las regalías	424
	VIII. Clasificación de los ingresos de las entidades territoriales	425
	IX. Departamento	425
	X. Municipio	426
	XI. Las transferencias en la nueva Constitución	427
	XII. Desafíos de la descentralización	427
	XIII. Desafíos de la descentralización	434
	XIII. Acto Legislativo n.º 1 de 2001	435
	A. Propósito de reforma	435
	B. Contenido del acto legislativo	436
	XIV. La segunda generación de las reformas descentralistas en América Latina	438

A. Introducción	438
B. Los propósitos de la descentralización	439
C. Dimensión política de la descentralización	441
D. El debate de la regionalización	442
E. La descentralización y la eficiencia del gasto público	446
F. La descentralización y los balances macroeconómicos	447
Conclusiones	450
BIBLIOGRAFÍA	453