

**OSCAR ALVIAR RAMÍREZ
FERNANDO ROJAS HURTADO**

ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA



**Editorial TEMIS Librería
Bogotá - Colombia
1985**

ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
Los autores	VII
Nota preliminar	IX
Prólogo	XI

CAPÍTULO I

EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1. ¿Qué son las finanzas públicas?	1
2. Grandes épocas de las finanzas públicas	7
2.1. Las finanzas públicas bajo el Estado leseferista y librecambista	7
2.2. Las finanzas públicas bajo el Estado intervencionista	10
2.3. Resurgimiento del leseferismo (el neoliberalismo)	17
3. Resumen y conclusiones	28
4. Sumario de tesis	31

CAPÍTULO II

EL MARCO HISTÓRICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX

1. Introducción	33
2. Esquema de la evolución fiscal desde la colonia hasta fines del siglo XIX	35
2.1. Las grandes épocas de las finanzas públicas en el mundo y en Colombia	35
2.2. El mercantilismo colonial	36
2.2.1. La acumulación de oro	36
2.2.2. Las restricciones al comercio	37
2.2.3. El sistema impositivo	37
2.3. La época leseferista	41
2.3.1. La reacción anticolonial de los primeros años de la República	41
2.3.2. Las reformas liberales de mediados del siglo XIX	45
2.3.3. Posiciones e interpretaciones liberales respecto de la hacienda pública en la segunda mitad del siglo XIX	53
2.4. La república unitaria: del librecambismo al intervencionismo moderado	56
2.4.1. El intervencionismo de Caro	56
2.4.2. Principales reformas fiscales	60
3. De la Guerra de los Mil Días a la Primera Misión Kemmerer	72
3.1. La deuda externa y las relaciones fiscales intergubernamentales a comienzos de siglo	73
3.2. La ampliación de la base tributaria. La primera ley de impuestos sobre la renta	79
4. De la creación del Banco de la República a la "gran depresión mundial" de 1929-1930	87

	PAG.
4.1. La Misión Kemmerer y el leseferismo de los años 20	89
4.2. La Misión Kemmerer y el estatuto presupuestario	91
4.3. La Misión Kemmerer y el control fiscal	96
4.4. La crisis fiscal de fines de la década y la creación del Fondo Nacional del Café	98
5. De la "gran depresión" al final de la Segunda Guerra Mundial	100
5.1. El clima intervencionista y el surgimiento del Estado benefactor	100
5.2. Medidas intervencionistas en Colombia	101
5.3. Crisis fiscal y medidas tributarias en los años 30	104
5.4. La reforma constitucional de 1936	108
5.5. El tratado de reducción arancelaria con los Estados Unidos	110
5.6. Las sucesivas devaluaciones de la moneda y origen de la Cuenta Especial de Cambios	111
5.7. El Pacto de Cuotas Cafeteras y los impuestos al café en 1940	112
5.8. Evolución tributaria e institucionalización de la planeación en los años 40	113
6. De fines de la Segunda Guerra al comienzo del Frente Nacional	116
6.1. El desarrollo de la seguridad social	117
6.2. Los diagnósticos globales y sus recomendaciones fiscales	121
6.3. El Estatuto Presupuestario de 1950. La regulación del crédito público	125
6.4. La introducción de la doble tributación	126
6.5. Auge y caída de los precios del café. La crisis fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior a fines del periodo	129
6.6. La tributación del agro	131
7. Bajo el Frente Nacional y hasta fines de los años 60	134
7.1. La reorganización política y la expansión del gasto público de carácter social	134
7.2. La organización de la moneda, el cambio y el comercio exterior	137
7.3. La reforma administrativa, la carrera administrativa y el gasto público	137
7.4. La planeación y la reforma tributaria de 1960	138
7.5. Planes, crédito e inversión pública. La filosofía del Estado de los años 60	148
7.6. El desarrollo de la tributación indirecta y el avance de las cesiones y transfe- rencias a los niveles subnacionales	152
7.7. El Estatuto Antievasión (ley 63 y decreto 1366 de 1967)	155
7.8. El Estatuto Cambiario y el nuevo diseño del subsidio a las exportaciones	158
7.9. El desarrollo institucional y el clima de estabilidad. Reformas constitucional y administrativa de 1968	161
8. La década de los años 70	163
8.1. El marco general: "austeridad en la bonanza"	163
8.2. Déficit fiscal, crédito externo y medidas tributarias	165
8.3. La reforma del Banco de la República	168
8.4. El plan de desarrollo y la reorientación del ahorro y la inversión	169
8.5. La emergencia económica y la reforma tributaria de 1974	169
8.6. La acumulación de divisas y la apertura de las importaciones	172
8.7. La estructura tributaria vuelve a depender del comercio exterior	175
8.8. El Informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales. El Plan de Inte- gración Nacional y la reorientación de las inversiones públicas	176
9. La perspectiva de los años 80	177

CAPÍTULO III

EL MARCO JURÍDICO DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS EN COLOMBIA

PÁG.

1. Introducción	181
2. El Estado de derecho	182
2.1. Fundamentos	182
2.2. Objetivos políticos y administrativos del Estado de derecho	186
3. Competencias fiscales en el nivel nacional: el difícil balance entre el ejecutivo y el legislativo	187
3.1. La soberanía tradicional del Congreso en materia fiscal	187
3.2. El fortalecimiento general del ejecutivo durante la fase intervencionista del Estado	189
3.3. El Estado intervencionista y la decadencia del principio de legalidad	191
3.3.1. El principio de legalidad en materia impositiva	191
3.3.2. Razones de la decadencia del principio de legalidad	192
3.3.3. La incertidumbre institucional actual	193
4. Competencias fiscales en los niveles seccionales	195
4.1. De la Independencia a la República Federal	197
4.2. La República Federal	198
4.3. La Constitución de 1886	199
4.4. El quinquenio de Reyes	201
4.5. La reforma constitucional de 1910 y el Código de Régimen Político y Municipal	202
4.6. La reforma constitucional de 1968	205
5. Pautas de finanzas públicas en la Constitución	205
5.1. Pautas generales de orientación intervencionista	206
5.1.1. El artículo 32: pilar del intervencionismo	206
5.1.2. Instrumentos generales del intervencionismo con incidencia en la hacienda pública	207
5.2. Pautas constitucionales de intervención específica en el campo fiscal	210
5.2.1. Bienes y rentas del Estado	210
5.2.2. El crédito público	211
5.2.3. El presupuesto público	211
5.2.4. El control fiscal	214
5.2.5. La Constitución y las fuentes de ingresos del sector público	215
6. El derecho tributario	220
6.1. ¿Qué es el derecho tributario?	220
6.2. Vigencia de la ley en el tiempo	221
6.3. Aplicación de la ley en el espacio	221
6.4. Elementos de la obligación tributaria	222

CAPÍTULO IV

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL

1. Introducción	225
1.1. Leseferismo e intervencionismo	225
1.2. Objetivos, criterios y preceptos de la política fiscal	228

	PAG.
2. La eficiente asignación de los recursos	233
2.1. Neutralidad y transparencia	233
2.2. Generalidad, certidumbre y bajos costos administrativos	235
2.3. El criterio individualista del gasto público	236
2.4. Síntesis	240
3. La redistribución del ingreso y la riqueza	241
3.1. La progresividad, la equidad vertical y sus altos costos de administración	242
3.2. El principio de la capacidad de pago	248
3.3. Redistribución del ingreso y criterios de gasto público	252
3.4. Síntesis	257
4. La estabilidad del poder adquisitivo de la moneda	258
4.1. Estabilización bajo condiciones de equilibrio: el balance presupuestal	259
4.2. Estabilización bajo condiciones de equilibrio	261
4.2.1. Estabilizadores automáticos	262
4.2.2. Estabilizadores discrecionales	263
4.3. El efecto multiplicador del ingreso o del gasto públicos	263
4.4. La preservación de la tasa de cambio	264
4.5. Síntesis	265
5. El incremento de los niveles del empleo, de la demanda y de la producción. (Política fiscal anticíclica)	266
5.1. El principio de la capacidad de pago y el canon de la equidad vertical ...	268
5.2. El gasto público: balance entre expansión e inflación	269
5.3. Síntesis	270
6. El desarrollo económico	271
6.1. Modelos de desarrollo y políticas fiscales	275
6.2. Conflictos entre el desarrollo económico y otros objetivos de la política fiscal. El caso de los incentivos fiscales	284
6.3. Conflictos entre el desarrollo económico y otros objetivos de la política fiscal. El caso del gasto público de inversión	291
6.4. El impuesto general al gasto	296
6.5. Síntesis	301
7. La nivelación regional	302
8. Conclusión general	305

CAPÍTULO V

CATEGORÍAS DE INGRESOS PÚBLICOS

1. Los ingresos según su regularidad. (Ingresos corrientes e ingresos de capital) ..	308
2. Los ingresos según su naturaleza u origen	312
2.1. Una nota sobre clasificación, información y estadísticas fiscales	312
2.2. Ingresos tributarios e ingresos no tributarios	315
2.2.1. Ingresos de derecho público e ingresos de derecho privado. Impuestos, tasas y contribuciones	315
2.2.2. Ventajas y desventajas de impuestos, tasas y contribuciones	324
2.2.3. Política tarifaria, crecimiento y redistribución del ingreso	333
2.3. Impuestos directos e impuestos indirectos	348

	PAG.
2.3.1. La dificultad de la distinción conceptual	349
2.3.2. Su evolución	354
2.3.3. Tributos directos e indirectos en cuanto instrumentos de política fiscal	368
2.4. Recursos de crédito interno y externo	379
2.4.1. La historia de la deuda. Factores de oscilación o de estabilidad del crédito	379
2.4.2. Efectos económicos del crédito público. Clases y modalidades de la deuda. Deuda pública interna y externa	391
2.4.3. El crédito público en cuanto instrumento de política fiscal. Deuda interna y externa	397
3. Los ingresos según la entidad de derecho público titular de los mismos o la entidad a la cual están destinados	405

CAPÍTULO VI

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LA NACIÓN

1. El impuesto sobre la renta	425
1.1. Breve recuento de su trayectoria	425
1.2. Virtudes y defectos del impuesto sobre la renta en cuanto instrumento fiscal	429
1.3. La estructura del impuesto	430
1.4. El difícil concepto de ingreso	447
1.4.1. ¿Qué es ingreso?	447
1.4.2. ¿Cuándo se produce un ingreso?	449
1.4.3. ¿Quién es el titular de un ingreso?	451
1.5. Vías alternativas para la determinación de la renta líquida	459
1.6. Los impuestos complementarios de patrimonio y de ganancias ocasionales	461
1.6.1. El impuesto complementario de patrimonio	461
1.6.2. El impuesto complementario de ganancias ocasionales	464
2. El impuesto a las ventas	466
2.1. Clases de impuesto a las ventas. Breve recuento de su trayectoria	466
2.2. Virtudes y defectos del impuesto a las ventas en cuanto instrumento fiscal	471
2.3. Estructura de los impuestos a las ventas en Colombia	473
2.3.1. Los impuestos específicos en el nivel departamental	473
2.3.2. Los impuestos específicos en el nivel nacional. El impuesto a la gasolina. Otros impuestos menores al consumo de ciertos bienes y servicios	484
2.3.3. Un impuesto específico en los niveles departamental y municipal: el llamado impuesto de rodamiento	492
2.3.4. El impuesto general a las ventas	495
3. El impuesto de aduanas	498
3.1. Trayectoria del impuesto, en general y en Colombia	499
3.2. Virtudes y defectos del impuesto de aduanas en cuanto instrumento de política fiscal	509
3.2.1. Desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de los recursos y del desarrollo económico	509
3.2.2. En cuanto a la distribución del ingreso	509
3.2.3. En cuanto a la estabilidad económica	510
3.2.4. En cuanto al principio de los bajos costos administrativos	510

	PÁG.
3.3. La estructura del impuesto, en general y en Colombia	510
3.3.1. Clasificación	510
3.3.2. Valoración o determinación del precio	510
3.3.3. Liquidación y pago	511
4. Cuenta Especial de Cambios	511
4.1. Introducción	511
4.2. Antecedentes y evolución	512
4.2.1. Período 1923-1931	514
4.2.2. Período 1931-1938	515
4.2.3. Período 1938-1948	518
4.2.4. Período 1948-1957	519
4.2.5. Período 1957-1967	520
4.2.6. Período 1967-1983	521
4.3. Los renglones de la Cuenta Especial de Cambios	522
4.3.1. Impuestos a las exportaciones de café	522
4.3.2. Resultado neto de compra-venta de divisas	523
4.3.3. Gastos de financiación de las reservas internacionales	524
4.3.4. Ingresos resultantes de la inversión de reservas	524
4.3.5. Impuesto de remesas	526
4.4. Evolución reciente	526
Bibliografía	547
Índices	565