

JUAN CAMILO
RESTREPO

HACIENDA PÚBLICA
5^a EDICIÓN

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

CONTENIDO

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	22
III. Los propósitos de la Hacienda Pública	22
IV. El suministro de bienes colectivos	25
V. La función redistributiva de la Hacienda Pública	28
VI. La neutralidad fiscal	29
VII. Objetivos de la función redistributiva	31
VIII. Formas de redistribución	32
A. Reparto personal de las rentas	32
B. Reparto funcional de las renta	32
C. Reparto sectorial o territorial	32
D. Reparto entre agregados económicos	33
IX. La eficacia redistributiva de los diversos instrumentos fiscales	33
X. La función estabilizadora	35
XI. El consumo y la inversión	36
XII. La estabilización económica en los países en vía de desarrollo	37
XIII. Hacienda Pública y desarrollo	37
A. Las finanzas públicas y la formación de capital	38
B. Contribución de las finanzas públicas al desarrollo económico	41
C. Contribución de las finanzas públicas a la equidad indispensable para el desarrollo económico	43
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL GASTO PÚBLICO	45
I. El concepto de gasto público	47
II. La Ley de Wagner	49
III. Críticas a la Ley de Wagner	51
IV. La tendencia secular al crecimiento del gasto público	53

V.	El aporte keynesiano a la teoría del gasto público	55
VI.	El gasto público y su eficiencia - La demanda agregada	58
VII.	Tendencia del gasto público en Colombia	62
CAPÍTULO TERCERO		
INGRESOS FISCALES		67
SECCIÓN PRIMERA: EVOLUCIÓN FISCAL DE COLOMBIA		69
I.	Estructura fiscal de la Colonia	69
II.	Diversas épocas de la tributación en América	70
III.	Clasificación de los tributos coloniales	71
	A. Impuestos directos	71
	1. Tributo de indios	72
	2. Bula de cruzada	73
	3. Medias anatas	73
	4. Mesada eclesiástica	74
	5. Otros impuestos a los eclesiásticos	74
	6. Enajenación de oficios o cargos públicos	74
	7. Donativos gratuitos	75
	B. Impuestos indirectos	75
	1. Los diezmos	76
	2. Quintos reales	76
	3. Venta de tierras realengas	77
	4. Almojarifazgo	78
	5. Avería	80
	6. Alcabala	81
	7. Armada de Barlovento	81
	8. Derechos sobre puertos	82
	C. Rentas estancadas	82
IV.	La situación fiscal al comienzo de la República	86
V.	La primera mitad del siglo XIX hasta la reforma de 1850	88
VI.	Los avances hacia la tributación directa	92
VII.	La prosperidad al debe y la crisis de los años treinta	94
VIII.	La reforma tributaria de 1935	95
IX.	Esteban Jaramillo	98

ANEXO	99
A. Memorias de la posguerra (1919 y 1921)	100
1. Impuesto a la renta: ingrediente de estabilidad	101
2. El ingenio de las Cédulas de Tesorería	104
3. Los billetes ingleses	108
4. El monopolio de emisión	111
B. Memorias de la prosperidad a debe (1927 y 1928)	112
1. El desorden en las obras públicas	113
2. Crédito externo para inversión productiva	116
3. El equilibrio presupuestal	118
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	127
3. Las finanzas de la guerra	130
SECCIÓN SEGUNDA: CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS ✓	132
X. Ingresos ordinarios y extraordinarios	132
XI. Rentas de dominio público	132
XII. Tasas	134
XIII. Diferencia entre tasa e impuesto	135
XIV. Contribuciones parafiscales	136
XV. Impuestos (noción)	136
SECCIÓN TERCERA: FUNDAMENTOS DE LA TRIBUTACIÓN	137
XVI. Justificación económica de los impuestos	137
XVII. Evolución histórica del impuesto	140
XVIII. Las reglas de Adam Smith	142
SECCIÓN CUARTA: PRINCIPIOS RECTORES DE LA TRIBUTACIÓN ✓	144
XIX. Principio de neutralidad	144
XX. Principio de equidad	145
XXI. Principio de beneficio	145
XXII. Principio de capacidad de pago	146
XXIII. Concepto de equidad y relación con la alícuota del impuesto y la base imponible	148

XXIV. Costo mínimo de recaudación y pago	148
SECCIÓN QUINTA: CLASIFICACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN ✓	150
XXV. Impuestos directos e indirectos	150
XXVI. Carga y elasticidad tributaria	151
XXVII. Conclusión	151
CAPÍTULO CUARTO	
PRINCIPALES IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL	153
I. Introducción	155
II. Historia del impuesto de renta (Europa y Estados Unidos)	156
III. Historia del impuesto de renta en Colombia	160
IV. Concepto de ingresos fiscales	162
V. Determinación de la renta	165
VI. Efectos de la inflación sobre la tributación	168
VII. Retenciones y anticipos	169
VIII. Las amnistías	170
IX. Las presunciones	172
X. Impuesto a las sociedades	172
XI. Características del impuesto a la renta sobre las sociedades	174
XII. ¿Es transferible el impuesto sobre las sociedades?	175
XIII. Integración de la tributación entre las sociedades y sus socios	175
XIV. Impuestos complementarios al de renta	179
XV. Tendencias de las modernas reformas tributarias en cuanto al impuesto de renta	182
XVI. Impuestos a las ventas. Evolución	184
XVII. Impuesto al valor agregado	186
XVIII. Impuesto de aduana	188
XIX. Impuesto a las transacciones financieras	195
XX. Retos de la tributación para el siglo XXI	195
CAPÍTULO QUINTO	
PRESUPUESTO ✓	199
I. La importancia del presupuesto en la sociedad moderna	201

II.	El proceso histórico de formación de la noción de presupuesto	202
III.	Diversas doctrinas sobre la naturaleza jurídica del presupuesto	204
	A. Teoría dualista	204
	B. El presupuesto como acto-condición	206
	C. El presupuesto como acto jurídico complejo	206
	D. El presupuesto como acto político	206
	E. El presupuesto como ley formal y material	207
IV.	Concepto jurídico del presupuesto	207
V.	Los principios presupuestales	209
	A. Principio de unidad presupuestal	210
	B. Principio de anualidad	212
	C. Principio de universalidad	217
	D. Principio de unidad de caja	218
	E. Principio de equilibrio presupuestal	220
	F. Principio de planificación	225
	G. Principio de programación integral	227
	H. Principio de especialización	228
	I. Principio de inembargabilidad	229
	J. Principio de coherencia macroeconómica	229
	K. Principio de homeostasis presupuestal	230
VI.	Naturaleza jurídica del estatuto orgánico del presupuesto	230
VII.	Cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto	232
VIII.	El sistema presupuestal	233
IX.	Consejo Superior de Política Fiscal	234
X.	Presupuesto de rentas y recursos de capital	235
	A. Ingresos corrientes	235
	B. Contribuciones parafiscales	237
	1. Origen preconstitucional del concepto	239
	2. El marco constitucional	240
	3. ¿Deben figurar las contribuciones parafiscales en el presupuesto nacional?	242
	4. ¿Es la “parafiscalidad” un concepto útil?	243
	C. Fondos especiales	244
	D. Recursos de capital	244
	1. Los recursos del balance del tesoro	244
	2. Los recursos de crédito interno y externo	245
	3. Los rendimientos de operaciones financieras	246

4.	El mayor valor en pesos originado por las diferencias de cambio	246
5.	Las donaciones	247
6.	El excedente financiero de los establecimientos públicos	247
7.	Las utilidades del Banco de la República	250
E.	Ingresos de los establecimientos públicos	250
XI.	Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones	250
XII.	El gasto público social	253
XIII.	Los diversos tipos de apropiaciones	254
XIV.	Distinción entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión	255
XV.	Preparación del presupuesto	258
XVI.	Cálculo de los ingresos	259
A.	Método automático	259
B.	Método del año penúltimo	260
C.	Método del recaudo	260
XVII.	¿Quién prepara el presupuesto?	261
XVIII.	Presentación del presupuesto	262
XIX.	El presupuesto complementario	263
XX.	Estudio del presupuesto en el Congreso	266
XXI.	Restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público	268
XXII.	Alcance de la iniciativa legislativa	277
XXIII.	Repetición del presupuesto	278
XXIV.	Liquidación del presupuesto	280
XXV.	Ejecución del presupuesto	282
A.	El programa de caja	282
B.	Recaudo de rentas	284
C.	Modificaciones al presupuesto	285
1.	Créditos adicionales (suplementales y extraordinarios)	286
2.	Desconstitucionalización de los créditos suplementales y extraordinarios	286
D.	Reservas de apropiación y de caja	288
XXVI.	El control presupuestal	290
A.	Control político	290
B.	Control financiero y económico	292
C.	Control fiscal	293
1.	Principios del control fiscal	293
2.	Los sistemas de control	295

3. Control posterior y selectivo	295
4. El Contador General	296
XXVII. Eliminación de rentas con destinación específica	297
XXVIII. Crédito público	297
XXIX. Principios de tributación	298
A. Principio de equidad	298
B. Principio de eficiencia	299
C. Principio de progresividad	300
D. Principio de no retroactividad	301
E. Desarrollo del principio de no retroactividad	302
F. Principio de legalidad	303
XXX. Servicios públicos	306
XXXI. Banca Central	307
XXXII. Planeación	308
XXXIII. Planeación y presupuesto	309
A. El Plan Nacional de Desarrollo (art. 339)	310
1. La parte general	311
2. El plan de inversiones públicas	312
B. La planeación como sistema y como instrumento de participación (art. 340)	313
C. Elaboración y discusión del plan de desarrollo	314
1. Preeminencia de la ley que adopta el plan de inversiones	316
D. Ley orgánica de planeación (art. 342)	317
E. Evaluación de gestión y resultados (art. 343)	318
F. Organismos departamentales de planeación (art. 344)	319
 CAPÍTULO SEXTO	
LA DEUDA PÚBLICA	321
I. La historia de la deuda pública	324
II. Clasificación de la deuda pública	329
III. Deuda consolidada y deuda flotante	331
IV. Concepto general de déficit	332
V. Maneras de financiar el déficit	335
VI. Diversos conceptos de déficit	336
A. Déficit presupuestal	336
B. Déficit fiscal	337
C. Déficit de operaciones efectivas	337

D. Déficit de tesorería	337
VII. El origen político del déficit fiscal	338
VIII. Operaciones de tesorería	346
IX. Operaciones de mercado abierto	349
X. Antecedentes de las operaciones de mercado abierto	351
XI. Crisis de la deuda externa latinoamericana	358
XII. Vínculos entre déficit fiscal y el financiamiento externo	361
XIII. Manejo dado por Colombia a la deuda externa	369
A. Moratoria de pago de capital	370
B. Reprogramación y/o refinanciación	370
C. <i>Refunding</i> y <i>roll-over</i>	371
D. Moratoria en pagos de interés	372
E. Capitalización de intereses	373
F. El repudio de la deuda	374
G. Condonación y/o alivio a la deuda	375
XIV. El crédito público en la nueva Constitución	381
XV. Estado actual de la deuda pública	382
CAPÍTULO SÉPTIMO	
FINANZAS TERRITORIALES	385
I. Planteamiento general	387
II. Contexto histórico	388
III. ¿Descentralización o autonomía?	393
IV. Las transferencias de recursos nacionales hacia departamentos y municipios	396
V. El situado fiscal	397
VI. Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación	399
VII. Participación en las regalías	400
VIII. Clasificación de los ingresos de las entidades territoriales	401
IX. Departamento	401
X. Municipio	402
XI. Las transferencias en la nueva Constitución	403
XII. Desafíos de la descentralización	410
BIBLIOGRAFÍA	413