

OSCAR ALVIAR RAMÍREZ  
FERNANDO ROJAS HURTADO

# ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

*Reimpresión de la primera edición*



EDITORIAL TEMIS  
Bogotá - Colombia  
1989

# 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 libremercantilista .....	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 libremercantilismo 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

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 período .....	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

CAPITULO 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

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

	PAG.
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