

ALEJANDRO RAMÍREZ CARDONA

SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA

Tercera edición

aumentada y corregida



EDITORIAL TEMIS, S.A.

Bogotá - Colombia

1986

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

FUNDAMENTOS Y OBJETO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

I. *Finanzas públicas y economía*

	PÁG.
1. Integración de la Hacienda Pública en la economía	3
2. Características de la economía política	6
3. Finanzas públicas y privadas	8

II. *Finanzas públicas y política*

1. El sujeto de la actividad financiera	10
2. La coacción y la Hacienda Pública	11
3. El fin político y la Hacienda Pública	13

III. *El objeto de las finanzas públicas*

1. Delimitación y elección de los fines y medios de la Hacienda	16
2. Integración de la política y la economía financieras en el objeto de la Hacienda Pública	20
3. Integración de lo normativo y lo positivo de la Hacienda	22

LIBRO PRIMERO

POLÍTICA FINANCIERA

PARTE PRIMERA

LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES PÚBLICAS

CAPÍTULO I

NECESIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

I. *Noción de necesidad y su clasificación general*

1. Fundamentos de la necesidad humana	27
2. Necesidades individuales y colectivas	29

3. Formas de aprobación de los medios para la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas 30

II. Elección de las necesidades públicas

1. El paso de las necesidades colectivas a las públicas 33
2. Necesidades públicas y privadas. Oferta y demanda de sus medios 36

CAPÍTULO II

FORMAS DE SATISFACCIÓN PÚBLICA DE NECESIDADES
COLECTIVAS. CARACTERÍSTICAS GENERALES

I. El servicio público de primer grado

1. Las instituciones de servicio público primario 41
2. Característica principal del servicio público primario 43
3. Características derivadas de la principal de los servicios públicos primarios 44
4. La prestación de los servicios públicos primarios por regiones, clases y sectores 46

II. El servicio público de segundo grado

1. Características generales de los servicios públicos secundarios 49
2. Condiciones que influyen en la organización de un servicio de segundo grado 51
3. Servicios públicos mixtos 54

CAPÍTULO III

SATISFACCIÓN COMO PÚBLICAS DE NECESIDADES INDIVIDUALES.
CARACTERÍSTICAS GENERALES

I. Los servicios asistenciales

1. Las instituciones de utilidad común 59
2. Las entidades públicas de beneficencia 60
3. Los servicios de bienestar familiar 61

II. Los servicios de seguridad social para la clase trabajadora

1. Los seguros sociales 61
2. Las instituciones de capacitación profesional 62
3. Los seguros de paro y desempleo 63
4. Las bolsas públicas de empleo 65

CAPÍTULO IV

SATISFACCIÓN COMO PRIVADAS DE NECESIDADES COLECTIVAS
INDIRECTAS. CARACTERÍSTICAS GENERALES

I. *La empresa pública rentable*

	PAG.
1. Duplicidad de finanzas en esta empresa	67
2. La empresa pública rentable con fines fiscales	68
3. La empresa rentable de propiedad absoluta del Estado	70
4. La empresa rentable de economía mixta	73
5. Formas de asunción de empresas públicas rentables y de economía mixta	74

II. *Entidades públicas de crédito*

1. Características generales de estas entidades	77
2. Capital de las entidades públicas de crédito	81
3. Formas de organización de las entidades públicas de crédito	81
4. Las entidades públicas de crédito para financiamiento público	83

CAPÍTULO V

LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DEL COSTO PÚBLICO

I. *Concepto de costo público*

1. Características del costo público	85
2. El costo público y los gastos de recaudación y de funcionamiento	87

II. *La teoría del beneficio*

1. El impuesto-precio	88
2. Crítica de la teoría del beneficio	89

III. *La teoría de la capacidad contributiva*

1. Elementos de la capacidad contributiva	90
2. La igualdad real ante el impuesto	92
3. La igualdad personal ante el impuesto	95
4. La justicia formal en la distribución del costo público	99

PARTE SEGUNDA

LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA FISCAL

I. *El objeto de la política fiscal*

1. La función reguladora de la Hacienda	103
2. Objetivos y presupuestos de la política fiscal	105

3. El ingreso y el gasto públicos como instrumentos de regulación económica y social	106
--	-----

II. *El intervencionismo de política económica y fiscal*

1. Política económica o intervencionismo directo	108
2. Política fiscal o intervencionismo indirecto	110
3. Coordinación entre la política económica y la fiscal	111
4. Prerrogativas del gobierno en materia de ingresos y gastos públicos ..	112
5. El neoliberalismo económico y la política económica y fiscal	115

CAPÍTULO II

POLÍTICA FISCAL DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

I. *Política fiscal compensatoria*

1. Factores y condiciones del equilibrio económico	119
2. Las brechas inflacionista y depresionista de la economía	121
3. Influencias de las fluctuaciones económicas en la actividad financiera	123
4. La política fiscal antiinflacionista	124
5. La política fiscal antideflacionista	126
6. La compensación con la estructura fiscal flexible y el presupuesto equilibrado	128

II. *Política fiscal correctora*

1. Corrección del alza inmoderada de precios	130
2. Corrección del menoscabo en el poder adquisitivo de los salarios	132
3. La justicia formal en el ajuste de precios y salarios	134

CAPÍTULO III

POLÍTICA FISCAL DE DESARROLLO ECONÓMICO. CARACTERÍSTICAS GENERALES

I. *Política fiscal discriminatoria*

1. La exacción fiscal	140
2. El incentivo tributario	142
3. La inversión forzosa y la opcional	148
4. Las inversiones estatales	150

II. *Política fiscal e integración regional*

1. La integración regional internacional	151
2. Las uniones aduaneras	153
3. Medidas de política fiscal para la integración regional interna	155

III. *Política fiscal y fomento de las exportaciones*

	PÁG.
1. Fomento de las exportaciones	158
2. Medidas de política fiscal para el fomento de las exportaciones	161
3. El régimen de comercio exterior y la equidad en los términos de intercambio	162

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA FISCAL REDISTRIBUTIVA DE LA RENTA NACIONAL

I. *Diversas formas de redistribución de la renta nacional*

1. Redistribución funcional y personal de las rentas	167
2. Redistribución monetaria de las rentas	169
3. Redistribución real de las rentas	170
4. Redistribución de la renta y ocio	171

II. *La justicia formal en la redistribución de la renta nacional*

1. La igualdad social mediante el impuesto	173
2. La redistribución de la renta nacional se reduce a un problema de justicia formal	173

LIBRO SEGUNDO

ECONOMÍA FINANCIERA

PARTE PRIMERA

LOS RECURSOS PÚBLICOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES

I. *Ingresos originados del patrimonio del Estado*

II. *Ingresos derivados del patrimonio y de la renta del sector privado*

CAPÍTULO I

EL PRECIO

I. *Ingresos empresariales*

1. Concepto y características generales del precio	184
2. Irrelevancia de la distinción entre precio privado y cuasiprivado	187
3. El precio de monopolio	189
4. Precios privados controlados por el Estado	191
5. El precio como ingreso público	192

II. *Ingresos patrimoniales*

	PÁG.
1. El patrimonio del Estado	194
2. Enajenaciones de muebles e inmuebles	198
3. Participaciones financieras	198
4. Rentas contractuales	200

CAPÍTULO II

LA TASA

I. *Concepto y modalidades de la tasa*

1. Concepto y características fundamentales de la tasa	201
2. Voluntariedad u obligatoriedad de la tasa	203

II. *Las tasas comunes*

1. Características de las tasas comunes	205
2. Regulación de la tasa común	208
3. Tasas comunes menores	211

III. *Las contribuciones especiales*

1. Contribución de mejoras	213
2. Contribución de seguridad social	217
3. Contribuciones especiales menores	221

CAPÍTULO III

EL IMPUESTO

I. *Características fundamentales del impuesto*

1. Noción y elementos principales del impuesto	224
2. El impuesto general y el especial	226
3. Obligatoriedad del impuesto	228
4. La contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalencia del impuesto .	229
5. Imposición directa e indirecta	232

II. *Imposición sobre la renta*

1. El concepto económico de renta	232
2. El concepto jurídico-contable de renta	236
3. Bases de depuración de la renta	238

III. *Imposición sobre el patrimonio, al capital y a la propiedad*

1. El impuesto complementario de patrimonio	241
2. Gravamen al capital	242
3. Gravamen a la propiedad	244

IV. *Imposición al gasto*

	PAG.
1. Impuesto general al gasto	245
2. Impuesto general a las ventas	247
3. Impuestos al comercio exterior	250

V. *La elusión del impuesto*

1. La remoción del impuesto	254
2. La traslación del impuesto	255
3. Amortización y capitalización del impuesto	258
4. La evasión fiscal	259

VI. *La presión fiscal*

1. Cálculo de la presión fiscal	264
2. Grado tolerable de presión fiscal	266

CAPÍTULO IV

EL EMPRÉSTITO

I. *Características fundamentales del empréstito*

1. Noción y elemento del empréstito	269
2. La contrapartida de total o parcial equivalencia del empréstito	270
3. Límites financieros y económicos del empréstito	272
4. Posibilidad y oportunidad del empréstito	277
5. La deuda pública y el caso de las generaciones	279

II. *Emisión del empréstito*

1. Empréstitos interno y externo	281
2. Empréstitos a corto y a largo plazo	284
3. El empréstito libre y el forzado	285
4. El tipo de interés	286

III. *Gestión de la deuda pública*

1. Conversión de la deuda pública	290
2. Amortización de la deuda pública	292

CAPÍTULO V

BONOS DE TESORERÍA Y EMISIONES MONETARIAS

I. *Los bonos de tesorería*

1. Operaciones y recursos de tesorería	296
2. Características de los bonos de tesorería	297
3. Consolidación de la deuda flotante	298

II. *Las emisiones monetarias*

	PÁG.
1. Curso legal y forzoso del dinero	299
2. La emisión de moneda como ingreso público	301

PARTE SEGUNDA

LOS GASTOS PÚBLICOS

CAPÍTULO I

CALIDAD Y CANTIDAD DE LOS GASTOS PÚBLICOS

I. *Calidad de los gastos públicos*

1. Gasto neutro y gasto activo	306
2. Gasto público y gasto privado	307
3. Índole económico-financiera del gasto público	308
4. Urgencia y prelación del gasto público	309

II. *Cantidad de los gastos públicos*

1. Influencia de la cantidad en la calidad de los gastos públicos	311
2. Causas del aumento de los gastos públicos	312

CAPÍTULO II

CATEGORÍAS DE GASTO PÚBLICO

I. *Gastos de contrapartida directa y personal*

1. Gastos de funcionamiento	316
2. Gastos de inversión	317
3. Intereses y reembolso de deuda pública	318

II. *Gastos sin contrapartida directa y personal*

1. Trasferencias con fines económicos o financieros	320
2. Trasferencias con fines sociales	323
3. Gastos consuntivos	324

III. *Gastos reproductivos e improductivos*

1. Gastos reproductivos	326
2. Gastos improductivos.....	327

CAPÍTULO III

LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

I. La distribución territorial del gasto público

	PÁG.
1. Distribución regional y local de funciones	329
2. Distribución regional y local de la fiscalidad	331

II. Sistemas de compensación financiera

1. La participación de ingresos públicos	334
2. Transferencias presupuestarias intergubernamentales	336

III. <i>La justicia formal en la distribución del gasto público</i>	337
---	-----

LIBRO TERCERO

PLAN FINANCIERO

PARTE PRIMERA

ESTRUCTURA GENERAL DEL PRESUPUESTO

CAPÍTULO I

ESTRUCTURA INTERNA DEL PRESUPUESTO

I. Características del presupuesto público

1. Concepto y función del presupuesto	344
2. El cálculo y la previsión de ingresos y gastos	346
3. Presupuesto público y privado	347

II. Esquemas de la estructura interna del presupuesto

1. El presupuesto de operación y de capital	349
2. El presupuesto por programas y actividades	350
3. Combinación práctica del presupuesto de operación y de capital, con el presupuesto por programas y actividades	353
4. Los principios de estructuración interna del presupuesto	355

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA EXTERNA DEL PRESUPUESTO

I. Presupuesto del Estado y plan económico nacional

1. El plan económico nacional	357
2. Coordinación del presupuesto público con el plan económico nacional	362
3. Planificación indicativa y obligatoria	365

II. *El equilibrio del presupuesto*

	PÁG.
1. Equilibrio estático del presupuesto	368
2. Equilibrio dinámico del presupuesto	369
3. El presupuesto de base cero	372

III. *La vigencia presupuestaria*

1. Período fiscal y ejercicio financiero	374
2. El presupuesto anual	375
3. El presupuesto cíclico	377

PARTE SEGUNDA

LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

CAPÍTULO I

FORMACIÓN DEL PRESUPUESTO

I. *Preparación del proyecto de presupuesto*

1. Preparación por el gobierno del proyecto de presupuesto	382
2. Evaluación de los ingresos	384
3. Evaluación de los gastos	390
4. Forma y nomenclatura del proyecto de presupuesto	393

II. *Aprobación, repetición y liquidación del presupuesto*

1. Discusión y aprobación, por el Congreso, del proyecto de presupuesto	399
2. La iniciativa en el ingreso y en el gasto públicos	400
3. La repetición del presupuesto	403
4. Liquidación del presupuesto	404

III. *Modificaciones al presupuesto en ejercicio*

1. Los créditos adicionales	405
2. Traslación de apropiaciones presupuestarias	407

CAPÍTULO II

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

I. *Características de la ejecución presupuestaria*

1. Ejecución del presupuesto por el gobierno	410
2. La fuerza restrictiva del presupuesto	412
3. Operaciones de ejecución financiera	414

II. *Ejecución del ingreso público*

	PAG.
1. Liquidación, contabilización y cobro del ingreso	415
2. Los métodos de recaudación	417

III. *Ejecución del gasto público*

1. El compromiso del gasto	420
2. Liquidación, orden y pago del gasto	422
3. Reducción y aplazamiento del gasto	424

IV. *El balance del tesoro*

1. El principio de la unidad de caja	425
2. La reserva de apropiaciones	427
3. Déficit o superávit fiscal y de tesorería	428

CAPÍTULO III

EL CONTROL FISCAL

I. *Fundamentos y características del control fiscal*

1. Fundamento político del control fiscal	432
2. Fundamento financiero del control fiscal	433
3. El objeto del control fiscal	434

II. *Tipos de control fiscal*

1. Diversas formas de control fiscal	436
2. El control administrativo	437
3. El control jurisdiccional	439
4. El control político	441

III. *El control técnico-legal y de gestión*

1. La entidad pública fiscalizadora	443
2. Funciones principales de la Contraloría General	445
3. Diversas formas del control fiscal técnico-legal	447
4. El control técnico-jurídico de las operaciones de ingreso y de gasto públicos	450
5. La evaluación de la ejecución presupuestaria	452
Bibliografía	455
Índice de materias	461