

HACIENDA PÚBLICA

JUAN CAMILO
RESTREPO

HACIENDA PÚBLICA

12.^a EDICIÓN

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Restrepo Salazar, Juan Camilo

Hacienda pública / Juan Camilo Restrepo. — Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2024. — Decimosegunda edición.

858 páginas : gráficas.

Incluye referencias bibliográficas (páginas 829-858)

ISBN: 9789585060807 (impreso) 9789585060814 (e-book)

1. Hacienda pública — Colombia 2. Deuda pública 3. Gastos públicos | Presupuesto nacional — Colombia 4. Política presupuestaria 5. Impuestos | Planificación tributaria 6. Reforma tributaria — Colombia I. Universidad Externado de Colombia II. Título .

336

SCDD 21

Catalogación en la fuente — Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. ERZ.

abril de 2024

E-ISBN 978-958-506-081-4

ISBN 978-958-506-080-7

© 2024, JUAN CAMILO RESTREPO

© 2024, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (+ 57) 601 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Ediciones: 1.^a ed.: mayo de 1992; reimpr.: noviembre de 1992; 2.^a ed.: marzo de 1994; reimpr.: marzo de 1995; 3.^a ed.: julio de 1996; reimpr.: septiembre de 1997; 4.^a ed.: septiembre de 1998; reimpr.: agosto de 1999; reimpr.: julio de 2000; 5.^a ed.: octubre de 2000; 6.^a ed.: marzo de 2003; 7.^a ed.: agosto de 2005; 8.^a ed.: agosto de 2008; 9.^a ed.: mayo de 2012; 10.^a ed.: diciembre de 2015; 11.^a ed.: marzo de 2020; reimpr.: septiembre de 2022; 12.^a ed.: abril de 2024

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Alfonso Mora Jaime

Composición: Departamento de Publicaciones

Impresión y encuadernación: Panamericana, Formas e Impresos S.A.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

*Para María Teresa,
Ana María, Camilo y Alberto*

PRESENTACIÓN	23
CAPÍTULO PRIMERO	
INTRODUCCIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA	25
I. Descripción del objeto de la Hacienda Pública	27
II. Enfoque dogmático y positivo	28
III. Los propósitos de la Hacienda Pública	28
A. El suministro de bienes colectivos	31
B. La función redistributiva de la Hacienda Pública	34
1. La neutralidad fiscal	35
2. Objetivos de la función redistributiva	36
3. Formas de redistribución	37
a. Reparto personal de las rentas	37
b. Reparto funcional de las rentas	37
c. Reparto sectorial o territorial	37
d. Reparto entre agregados económicos	38
4. La eficacia redistributiva de los diversos instrumentos fiscales	38
C. La función estabilizadora	39
1. El consumo y la inversión	40
2. La estabilización económica en los países en vías de desarrollo	41
IV. Hacienda Pública y desarrollo	41
A. Las finanzas públicas y la formación de capital	42
B. Contribución de las finanzas públicas al desarrollo económico	45
C. Contribución de las finanzas públicas a la equidad, indispensable para el desarrollo económico	48
D. Teoría de la elección pública (“public choices”)	50
V. Formación histórica del derecho de la Hacienda Pública	53
A. Cameralistas	53
B. El nacimiento de la autonomía científica de la Hacienda Pública como disciplina jurídica especializada: la obra de Oreste Ranalletti	54
C. El primer libro de Hacienda Pública que se escribió en Colombia	60
VI. Sociología de la Hacienda Pública	64
A. Tipología de los “sistemas fiscales”	64
1. Sistemas fiscales en estados socialistas y en estados capitalistas	65
B. Sistemas fiscales según la presión de carga tributaria que imponga cada uno de ellos	66
C. Sistemas fiscales según se apoyen más en los tributos directos o en los indirectos	67
D. Sistemas tributarios propios de países industrializados y de países en vías de desarrollo	68

CAPÍTULO SEGUNDO

EL GASTO PÚBLICO	69
I. El concepto de “gasto público”	71
II. La ley de Wagner	75
III. Críticas a la ley de Wagner	76
IV. La tendencia secular al crecimiento del gasto público	78
V. El aporte keynesiano a la teoría del gasto público	87
VI. El gasto público y su eficiencia-la demanda agregada	89
VII. Tendencia del gasto público en Colombia	92
VIII. Ubicación constitucional del concepto de “gasto público”	96
IX. Subsidios	99
X. Diferencia entre subsidios y auxilios	101
XI. Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017	101

CAPÍTULO TERCERO

INGRESOS FISCALES	141
-------------------	-----

SECCIÓN PRIMERA

EVOLUCIÓN FISCAL DE COLOMBIA	143
I. Estructura fiscal de la Colonia	143
II. Diversas épocas de la tributación en América	144
III. Clasificación de los tributos coloniales	144
A. Impuestos directos	145
1. Tributo de indios	145
2. Bula de cruzada	146
3. Medias anatas	146
4. Mesada eclesiástica	147
5. Otros impuestos a los eclesiásticos	147
6. Enajenación de oficios o cargos públicos	147
7. Donativos gratuitos	147
B. Impuestos indirectos	148
1. Los diezmos	148
2. Quintos reales	148
3. Venta de tierras realengas	150
4. Almojarifazgo	150
5. Avería	152
6. Alcabala	152
7. Armada de Barlovento	153
8. Derechos sobre puertos	153
C. Rentas estancadas	154
1. El elemento fiscal en la “revolución comunera”	157

2.	El contexto fiscal del <i>Memorial de agravios</i>	164
3.	“La consolidación de los vales reales”: una buena fórmula financiera para la metrópoli, pero una costosa operación política para España	169
4.	Historia fiscal de la renta del tabaco. Siglos XVIII y XIX	176
a.	Antecedentes	176
b.	¿Por qué el tabaco era un producto que se prestaba satisfactoriamente para generar una renta estancada?	177
c.	La instauración del monopolio del tabaco en el Virreinato de la Nueva Granada	181
d.	El monopolio del tabaco durante la época republicana	189
5.	La renta del aguardiente: del estanco colonial al monopolio republicano	197
a.	Período colonial	198
b.	Período republicano (siglo XIX)	201
c.	Hacia el artículo 336 de la Constitución Política	203
-	La expedición de la Ley 1816 de 2016	209
-	Monopolio de producción de licores destilados	209
-	Titularidad y destinación	209
d.	Conclusiones generales	210
IV.	La situación fiscal al comienzo de la República	211
V.	Don José María del Castillo y Rada	214
-	La lucha contra la alcabala	215
-	El tributo indígena	217
-	Las rentas estancadas	218
A.	La tributación directa en los albores de la Independencia	222
B.	La tributación directa como ideal fiscal en el siglo XIX	223
C.	Nacimiento del impuesto a la renta: la obra decisiva de don Esteban Jaramillo	224
D.	Las reformas de 1918, 1928 y 1935: de un impuesto a la renta cedular a uno integrado	226
E.	Otras modificaciones históricas y perspectivas	227
F.	La tributación sobre el comercio exterior	228
G.	¿Cómo entendía el impuesto Castillo y Rada?	230
H.	Castillo y Rada y sus acentos fisiocríticos	232
I.	Castillo y Rada y su visión del gasto público	234
J.	Los empréstitos externos	235
K.	El balance	237
VI.	La primera mitad del siglo XIX hasta la reforma de 1850	238
VII.	Los avances hacia la tributación directa	247
VIII.	La “prosperidad al debe” y la crisis de los años treinta	249

IX.	La reforma tributaria de 1935	250
X.	Esteban Jaramillo	252
	Anexo	252
	A. Memorias de la posguerra (1919 y 1921)	254
	1. Impuesto a la renta: ingrediente de estabilidad	254
	2. El ingenio de las cédulas de tesorería	257
	3. Los billetes ingleses	260
	4. El monopolio de emisión	262
	B. Memorias de la “prosperidad al debe” (1927 y 1928)	264
	1. El desorden en las obras públicas	264
	2. Crédito externo para inversión productiva	267
	3. El equilibrio presupuestal	269
	C. Memorias de la gran crisis (1932, 1933 y 1934)	271
	1. Primera fase: el manejo ortodoxo de la crisis	272
	2. Segunda fase: el manejo heterodoxo o pragmático	277
	3. Las finanzas de la guerra	278

SECCIÓN SEGUNDA

	CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS	280
XI.	Clasificación de los ingresos públicos	280
XII.	Los ingresos tributarios y el hecho imponible: distinción entre impuestos, tasas y contribuciones especiales	282
XIII.	Concepto de “tributo”	284
	A. El tributo debe ser establecido por la ley	284
	B. Se trata de una prestación de carácter personal y pecuniario a favor del Estado y a cargo del contribuyente	286
	C. El Estado impone el tributo en ejercicio del poder de imperio y para atender fines estatales	287
XIV.	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)	290
XV.	El concepto de “tributo” a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional	294
XVI.	El impuesto. Concepto y características distintivas	310
	A. Es un tributo desvinculado de la actividad estatal	310
	B. Es un tributo que se debe diseñar observando el criterio de la “capacidad de pago”	311
	C. El impuesto, en principio, sirve para sufragar los costos de los servicios de carácter indivisible que presta el Estado	313
	D. El principio de la capacidad contributiva, y sus vínculos con los principios de generalidad e igualdad	314

E.	Finalidad de los impuestos	315
F.	Fines fiscales o extrafiscales	316
G.	Los fines extrafiscales de la tributación ecológica	317
	1. La polémica del doble dividendo de la tributación ambiental	321
	2. Tipología de los tributos ambientales: tasas redistributivas y compensatorias, y mercado de bonos ambientales	322
H.	Noción del impuesto	325
	1. La polémica Schumpeter-Goldsheid	326
XVII.	Tasas	327
	A. Diferencia entre tasa e impuesto	328
XVIII.	Contribuciones (especiales y parafiscales)	328
	A. Contribuciones parafiscales	329
XIX.	Precios públicos y tarifas	332
XX.	Diferencias y similitudes entre tasas y precios públicos (conclusiones de las XV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario)	333
XXI.	Ingresos ordinarios y extraordinarios	335
XXII.	Rentas de dominio público	337
XXIII.	Las utopías del impuesto único	338
	A. Los fisiócratas	338
	B. Impuestos únicos propuestos en el siglo XVII: el “medio general” en España y el “diezmo real” en Francia	340
	C. Impuestos únicos sobre el capital	341
	D. Impuestos únicos sobre los gastos	341
	E. Otros impuestos únicos	342
	F. Conclusiones	342
CAPÍTULO CUARTO		
PRINCIPALES IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL		
I.	Introducción	345
II.	Historia del impuesto de renta (Europa y Estados Unidos)	346
III.	Historia del impuesto de renta en Colombia	349
IV.	Concepto de “ingresos fiscales”	351
V.	Determinación de la renta	355
VI.	Efectos de la inflación sobre la tributación	357
VII.	Retenciones y anticipos	358
VIII.	Las amnistías	359
IX.	Las presunciones	360
X.	Impuesto a las sociedades	361
XI.	Características del impuesto a la renta sobre las sociedades	362
XII.	¿Es transferible el impuesto sobre las sociedades?	363

XIII.	Integración de la tributación entre las sociedades y sus socios	366
XIV.	Impuestos complementarios al de renta	368
XV.	Tendencias de las modernas reformas tributarias en cuanto al impuesto de renta	371
XVI.	Impuestos a las ventas. Evolución	373
XVII.	Impuesto al valor agregado	374
	A. Malformaciones del IVA colombiano según informe de la Comisión de Expertos En Beneficios Tributarios (2021)	376
	1. Introducción	376
	2. Dignóstico general del IVA en Colombia	376
	3. Insatisfactorio efecto distributivo de los beneficios del IVA	376
	4. El IVA en Colombia: gran foco de evasión	379
	5. ¿En qué tipo de beneficios tributarios se concentran mayores costos en términos de ingresos no percibidos por IVA?	380
	6. La arquitectura actual del IVA en Colombia en vez de fomentar la formalización de la economía parece estimular la informalidad	380
	7. El IVA sobre la inversión en activos fijos: otra malformación	382
	8. El espejismo fiscal de las exclusiones	382
	9. El mantra político cuando de imponer el IVA a los alimentos básicos se trata	383
	10. Conclusiones	384
XVIII.	Impuesto de aduana	385
XIX.	Impuesto a las transacciones financieras	390
XX.	Impuesto al patrimonio	394
	A. Una nueva visión del impuesto al patrimonio. ¿Puede ser permanente?	395
XXI.	Los retos de la internacionalización de las economías frente a la tributación en el siglo XXI	404
XXII.	La financiación de la seguridad social pensional y la Hacienda Pública contemporánea	410
	A. Sostenibilidad	413
	B. Las pensiones como factor redistributivo o concentrador del gasto público	416
	C. Mercado de capitales y pensiones	419
	D. Coberturas	420
	E. Pasivos pensionales de las entidades territoriales	421
	F. Conclusiones	422
XXIII.	Teoría del gasto fiscal	423

CAPÍTULO QUINTO

PRESUPUESTO	427
I. La importancia del presupuesto en la sociedad moderna	429
II. El proceso histórico de formación de la noción de “presupuesto”	430
III. Diversas doctrinas sobre la naturaleza jurídica del presupuesto	431
A. Teoría dualista	432
B. El presupuesto como acto-condición	433
C. El presupuesto como acto jurídico complejo	434
D. El presupuesto como acto político	434
E. El presupuesto como ley formal y material	434
IV. Formación histórica del concepto de “presupuesto”	435
A. El conflicto constitucional prusiano (1862-1866) y el origen del derecho presupuestal	436
B. Teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto	439
C. La crisis del concepto decimonónico de “derecho presupuestal”	442
V. Concepto jurídico del presupuesto	444
VI. Los principios presupuestales	446
A. Principio de legalidad o de competencia	447
B. Principio de la unidad presupuestal	449
C. Principio de anualidad	454
D. Principio de universalidad	459
E. Principio de unidad de caja	460
F. Principio de equilibrio presupuestal	462
G. Principio de planificación	466
H. Principio de programación integral	467
I. Principio de especialización	468
J. Principio de inembargabilidad	469
K. Principio de coherencia macroeconómica	470
L. Principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal	470
VII. Naturaleza jurídica del estatuto orgánico del presupuesto	471
VIII. Cobertura del estatuto orgánico del presupuesto	472
IX. El sistema presupuestal	474
X. Consejo Superior de Política Fiscal	475
XI. Presupuesto de rentas y recursos de capital	475
A. Ingresos corrientes	476
B. Contribuciones parafiscales	477
1. Origen preconstitucional del concepto	478
2. El marco constitucional	479
3. ¿Deben figurar las contribuciones parafiscales en el presupuesto nacional?	481

4. ¿Es la “parafiscalidad” un concepto útil?	482
C. Fondos especiales	483
D. Recursos de capital	483
1. Los recursos del balance del tesoro	483
2. Los recursos de crédito interno y externo	483
3. Los rendimientos de operaciones financieras	484
4. El mayor valor en pesos originado por las diferencias de cambio	485
5. Las donaciones	485
6. El excedente financiero de los establecimientos públicos	486
7. Las utilidades del Banco de la República	488
E. Ingresos de los establecimientos públicos	488
XII. Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones	489
XIII. El gasto público social	492
XIV. Los diversos tipos de apropiaciones	494
XV. Distinción entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión	495
XVI. Preparación del presupuesto	497
XVII. Cálculo de los ingresos	500
A. Método automático	500
B. Método del año penúltimo	501
C. Método del recaudo	501
XVIII. ¿Quién prepara el presupuesto?	502
XIX. Presentación del presupuesto	503
XX. El presupuesto complementario	503
XXI. Estudio del presupuesto en el Congreso	506
XXII. Restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público	508
XXIII. Repetición del presupuesto	516
XXIV. Liquidación del presupuesto	518
XXV. Ejecución del presupuesto	520
A. El programa de caja	520
B. Recaudo de rentas	522
C. Modificaciones al presupuesto	523
1. Créditos adicionales (suplementales y extraordinarios)	524
2. Desconstitucionalización de los créditos suplementales y extraordinarios	524
D. Reservas de apropiación y de caja	527
XXVI. El control presupuestal	528
A. Control político	528
B. Control financiero y económico	531
C. Control fiscal	531

1. Principios del control fiscal	532
2. Los sistemas de control	533
3. Control posterior y selectivo	534
4. El contador general	535
XXVII. Eliminación de rentas con destinación específica	535
XXVIII. Crédito público	537
XXIX. Principios de tributación	538
A. Principio de equidad	538
B. Principio de eficiencia	539
C. Principio de progresividad	540
D. Principio de no retroactividad	540
E. Desarrollo del principio de no retroactividad	541
F. Principio de legalidad	542
XXX. Servicios públicos	545
XXXI. Banca central	546
XXXII. Planeación	548
XXXIII. Planeación y presupuesto	548
A. El Plan Nacional de Desarrollo (art. 339 C. P.)	549
1. La parte general	550
2. El plan de inversiones públicas	551
B. La planeación como sistema y como instrumento de participación (art. 340 C. P.)	552
C. Elaboración y discusión del Plan de Desarrollo (art. 341 C. P.)	553
1. Preeminencia de la ley que adopta el plan de inversiones	554
D. Ley orgánica de planeación (art. 342 C. P.)	556
E. Evaluación de gestión y resultados (art. 343 C. P.)	556
F. Organismos departamentales de planeación (art. 344 C. P.)	557
G. Coordinación fiscal entre el ámbito nacional y el territorial (art. 352 C. P.)	557
H. Prohibición de auxilios o donaciones a personas de derecho privado (art. 355 C. P.)	558
I. Control interno	559
J. Nuevas tendencias en materia presupuestal	559
1. La ley conocida como de “responsabilidad fiscal” (Ley 819 de 2003) hace parte del estatuto orgánico del presupuesto	563
K. Vigencias futuras	577
 CAPÍTULO SEXTO	
LA DEUDA PÚBLICA	579
I. La historia de la deuda pública	582

II.	Clasificación de la deuda pública	592
III.	Deuda consolidada y deuda flotante	593
IV.	Concepto general de “déficit”	594
V.	Maneras de financiar el déficit	596
VI.	Diversos conceptos de déficit	597
	A. Déficit presupuestal	597
	B. Déficit fiscal	598
	C. Déficit de operaciones efectivas	598
	D. Déficit de tesorería	598
VII.	El origen político del déficit fiscal	599
VIII.	Operaciones de tesorería	605
IX.	Operaciones de mercado abierto	608
X.	Antecedentes de las operaciones de mercado abierto	610
XI.	Crisis de la deuda externa latinoamericana	616
XII.	El ajuste cambiario de finales de los años noventa, liberación de la banda cambiaria	618
XIII.	Manejo dado por Colombia a la deuda externa	623
	A. Moratoria de pago de capital	624
	B. Reprogramación o refinanciación	624
	C. “Refunding” y “roll-over”	625
	D. Moratoria en pagos de interés	625
	E. Capitalización de intereses	626
	F. El repudio de la deuda	627
	G. Condonación o alivio a la deuda	628
XIV.	El crédito público en la nueva Constitución	629
XV.	Estado actual de la deuda pública	629
XVI.	El endeudamiento público y las leyes de responsabilidad fiscal	631
	A. Planteamiento general	631
	B. Marco constitucional	633
	C. Ley 358 de 1997 (ley de los semáforos)	634
	D. Indicadores de solvencia y sostenibilidad	638
	E. Ley 617 de 2000 (concepto de gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación)	640
	F. Relaciones máximas entre gastos de funcionamiento e ingresos de libre disposición	642
	G. Viabilidad financiera de departamentos y municipios	644
	H. Comparación entre las metodologías seguidas por la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000	644
	I. Reestructuraciones de la deuda	644
XVII.	Ubicación jurídica de la deuda pública	646
XVIII.	Riesgos fiscales	650

XIX.	Operación de sustitución de pasivos con TES	652
XX.	El concepto de deuda pública en la nueva regla fiscal	653
XXI.	Concepto de sostenibilidad de la regla pública	654
XXII.	¿Es la deuda pública equivalente a un impuesto?	655
CAPÍTULO SÉPTIMO		
FINANZAS TERRITORIALES		661
I.	Planteamiento general	663
II.	Contexto histórico	664
III.	¿Descentralización o autonomía?	668
IV.	Las transferencias de recursos nacionales hacia departamentos y municipios	671
V.	El situado fiscal	672
VI.	Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación	674
VII.	Participación en las regalías	675
VIII.	Clasificación de los ingresos de las entidades territoriales	676
IX.	Departamento	676
X.	Municipio	677
XI.	Las transferencias en la Constitución	678
XII.	Desafíos de la descentralización	684
XIII.	Acto Legislativo n.º 1 de 2001	686
	A. Propósito de la reforma	686
	B. Contenido del acto legislativo	687
XIV.	El Acto Legislativo n.º 4 de 2007	688
XV.	La segunda generación de las reformas descentralistas en América Latina	690
	A. Introducción	690
	B. Los propósitos de la descentralización	692
	C. Dimensión política de la descentralización	693
	D. El debate de la regionalización	694
	E. La descentralización y la eficiencia del gasto público	698
	F. La descentralización y los balances macroeconómicos	699
XVI.	Autonomía tributaria de las entidades territoriales	702
	A. Impuestos de industria y comercio, alumbrado público y estampillas, como ejemplos del desorden en que ha caído la tributación local	706
	B. El catastro	708
	C. Reflexiones de Alfonso López Michelsen sobre la descentralización y el federalismo desde el punto de vista fiscal	712

D. Reflexión final sobre el catastro multipropósito	716
Conclusiones	717
CAPÍTULO OCTAVO	
RECIENTES REFORMAS	719
Nuevo “régimen de regalías”, “sostenibilidad fiscal” y “regla fiscal”	721
I. Reforma al régimen de regalías	722
A. Introducción	722
B. “Régimen de regalías” antes de 1991	723
1. Contratos de concesión y asociación	723
a. Ecopetrol: el inicio de un nuevo modelo	724
C. Regalías en la Constituyente de 1991	727
D. Desarrollo legal del régimen de regalías desde la Constitución de 1991	731
1. Ley 141 de 1994: eje del sistema de reparto y distribución de regalías	732
E. Reforma del marco constitucional	733
1. Acto Legislativo 05 de 2011	734
F. El Sistema Presupuestal de Regalías	740
1. Regulación del Sistema Presupuestal de Regalías (tít. v, Ley 1530 de 2012)	741
a. Sistema Presupuestal del Régimen General de Regalías	741
b. Componentes del Sistema Presupuestal de Regalías	741
c. Principios del Sistema Presupuestal de Regalías	741
2. Plan de recursos del Sistema General de Regalías	744
3. Banco de programas y proyectos de inversión del Sistema General de Regalías	744
4. Elementos del presupuesto del Sistema General de Regalías	745
a. Presupuesto bianual de ingresos del Sistema General de Regalías	745
b. Presupuesto bianual de gastos del Sistema General de Regalías	745
c. Apropriaciones	746
5. Deshaciendo la tela de Penélope	749
– ¿Son o no deducibles los pagos de regalías?	750
II. Regla fiscal y sostenibilidad fiscal	764
A. Marco general	765
B. Reglas fiscales: origen y desarrollo	769
C. Reglas fiscales de estabilidad y responsabilidad fiscal en Colombia	774

1. Ley 358 de 1997: ley de semáforos	778
2. Ley 610 de 2000	778
3. Ley 819 de 2003 y Decreto 4730 de 2005	779
4. Sistema General de Participaciones	781
D. La expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 y la Ley 1473 de 2011	781
E. De la discrecionalidad a las pautas objetivas para el manejo fiscal	782
Conclusión	786
F. Incidente de impacto fiscal	786
1. Características del incidente	787
a. Es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y las altas corporaciones	787
b. El incidente es una decisión judicial, no administrativa	788
c. Es una figura instrumental	788
d. Al tratarse de una decisión jurisdiccional, es natural que ella deba ser motivada	788
2. ¿Cuáles pueden ser los efectos prácticos del incidente de impacto fiscal?	788
3. ¿Quiénes están legitimados para presentar el incidente de impacto fiscal?	790
a. Consideraciones finales sobre el incidente de impacto fiscal	791
G. Última normativa de la regla fiscal (Ley 2155 de 2021)	802
1. Antecedentes	802
2. El límite de la deuda y el ancla	805
3. Mecanismos de corrección	806
4. Cláusula de escape	808
H. Breve mención a la experiencia internacional en reglas fiscales	809
1. Antecedentes internacionales	810
2. Pacto de estabilidad monetaria y crecimiento económico	811
3. Mecanismos institucionales y base jurídica de la regla fiscal	812
4. La experiencia española	813
5. Conclusiones finales (las tareas pendientes de la Hacienda Pública colombiana)	819
a. El inadecuado diseño de los subsidios	820
b. Inflexibilidades presupuestales	821
c. Los beneficios tributarios	824
Conclusión general	827
BIBLIOGRAFÍA	829

Estas lecciones de Hacienda Pública están ordenadas de la siguiente manera: en el capítulo primero se presentan los grandes objetivos que buscan las finanzas públicas; en el capítulo segundo se desarrolla el tema del gasto público, el cual, en los últimos años, ha tomado gran preponderancia en los estudios hacendísticos; en el capítulo tercero se aborda la historia y la teoría general de los ingresos públicos; en el capítulo cuarto se analizan los rasgos generales de los principales tributos nacionales; el capítulo quinto está dedicado al tema presupuestal; el capítulo sexto se concentra en el tema de la deuda pública; el capítulo séptimo echa una ojeada general a los aspectos fiscales de la descentralización; y, por último, el capítulo octavo analiza la reciente reforma al régimen de regalías, la introducción en Colombia de la llamada “regla fiscal” y la ley de sostenibilidad fiscal.

Se incluye al final una bibliografía escogida, tanto nacional como extranjera, sobre finanzas públicas, que tiene como objetivo guiar a los estudiantes que deseen profundizar en la materia.

Esta edición es el fruto de varios años de cátedra universitaria en torno al inmenso tema de la Hacienda Pública. Pocos asuntos de tanta actualidad para el país como este, en el que confluyen en una perspectiva interdisciplinaria muchas vertientes, al paso que cada vez es más claro que el futuro económico y social de cualquier país, y por supuesto de Colombia, depende en alto grado de la salud de sus finanzas públicas. Ojalá este libro pueda constituir un aporte útil a ese gran propósito.

Quiero expresar mi gratitud a las directivas de la Universidad Externado de Colombia, que han hecho posible, con su estímulo permanente, esta nueva edición.

El autor

CAPÍTULO PRIMERO

Introducción a la Hacienda Pública

I. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE LA HACIENDA PÚBLICA

En un ensayo titulado “¿Por qué la Hacienda Pública?”, el hacendista Gerhard Colm afirma que esta disciplina “estudia la forma en que se logran los objetivos del sector público a través de los medios de ingresos y gastos públicos, dirección de la administración de la deuda y las transacciones correspondientes. De forma específica estudia la manera en que se toman las decisiones por el sector público y la forma en que son realizadas y controladas. Su ámbito de análisis se asienta sobre las numerosas ciencias tradicionales”¹.

Esta descripción de Colm –pues más que una definición es una descripción del objeto de la Hacienda Pública– resulta apropiada como introducción a la vastísima materia que vamos a desarrollar a lo largo de estas lecciones. Esta descripción recoge sintéticamente los dos elementos centrales de la Hacienda Pública. En primer lugar, se trata de una disciplina que analiza los objetivos buscados por el sector público a través de los ingresos y de los gastos presupuestales. El estudio del sector público como perceptor de recursos fiscales y como inversor de estos constituye el objeto central de la Hacienda Pública.

En segundo lugar, la Hacienda Pública es una disciplina autónoma pero está profundamente vinculada a otras ciencias y artes. Pretender estudiar la Hacienda Pública en el mundo contemporáneo de manera aislada de otras áreas, como la economía, la política, la administración o el derecho público constituiría una inmensa equivocación. La complejidad que el sector público ha ido adquiriendo en las sociedades modernas exige que el análisis de los mecanismos con que dicho sector se financia y de la forma como se invierten los recursos que maneja deba ser forzosamente un estudio multidisciplinario².

1 GERHARD COLM. *Ensayos sobre Hacienda Pública y política fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1955.

2 El concepto de *interdisciplinariedad* o *transdisciplinariedad*, muy usado hoy en día en las ciencias culturales, se refiere a la necesidad científica de abordar el objeto de conocimiento de las investigaciones desde una perspectiva múltiple y transversal. En este sentido, estas teorías son el resultado obvio de las necesidades sociales en cuanto a respuestas científicas prácticas y el desarrollo de estudios de conocimiento situado y enfocado en la realidad. Al respecto se puede consultar la obra de PIERRE BORDIEU *La lección sobre la lección* (Barcelona, Anagrama, 2002). ÍD. *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Barcelona, Anagrama, 2003. Una referencia a su obra se puede encontrar en J. MANUEL FERNÁNDEZ. *Interdisciplinariedad en ciencias sociales: perspectivas abiertas por la obra de Pierre Bourdieu*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Cuadernos de Trabajo Social, 192, vol. 17, 2004, pp. 169-193.

II. ENFOQUE DOGMÁTICO Y POSITIVO

Cuando se escribe sobre Hacienda Pública a menudo se hace la distinción entre los enfoques dogmático y positivo. El primero analiza el fenómeno de las finanzas públicas desde la perspectiva del “deber ser”, es decir, de los objetivos deseables. Así, por ejemplo, el enfoque dogmático se interrogará sobre cuál es la estructura tributaria más conveniente, o cuál la manera más eficiente de ejecutar los gastos públicos.

Por el contrario, el enfoque positivo —de más reciente aparición en la literatura especializada— hace hincapié no tanto en la manera como “deberían” acontecer las cosas en el mundo de las finanzas públicas sino en el análisis de los fenómenos hacendísticos tal como “efectivamente” se presentan en la vida real. El enfoque de tipo positivo indagará, por ejemplo, sobre la manera como se distribuyen las cargas impositivas entre los diversos estratos sociales y la influencia que ello pueda tener en el comportamiento electoral de dichos estratos; o buscará alguna correlación entre los grupos de presión existentes en una sociedad determinada y el patrón de gasto público que se observa en dicha sociedad.

Los estudios modernos de la Hacienda Pública³ no consideran estos dos enfoques antagónicos, sino complementarios. Uno y otro aportan elementos de juicio valiosos para una mejor comprensión de las finanzas públicas. Por tanto, en estas lecciones incluiremos indistintamente reflexiones de ambos géneros según se juzgue conveniente para ilustrar con claridad los multifacéticos temas de que se ocupa la Hacienda Pública contemporánea.

III. LOS PROPÓSITOS DE LA HACIENDA PÚBLICA

Hemos dicho que el objeto central de la Hacienda Pública consiste en el estudio de aquellos propósitos que busca desarrollar el sector público cuando actúa como recaudador o como inversor de recursos públicos. Ahora bien: ¿cuáles son esos propósitos? ¿Cómo distinguirlos de otras modalidades de la actividad estatal? ¿Cuál es, en síntesis, la nota característica de los objetivos de la acción estatal que interesan a la Hacienda Pública?

Existe un primer objetivo —el más obvio— que el Estado procura alcanzar cuando establece una determinada política de recaudos o de gastos públicos, a saber, dotar a la comunidad de cierta cantidad de bienes colectivos. Así, una

3 FRANCISCO DOMÍNGUEZ DEL BRÍO. *La Hacienda Pública como disciplina científica y su metodología*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1982.

ampliación de la red vial, del servicio de comunicaciones, de la cobertura escolar o de la defensa requiere un determinado tipo de financiamiento y una específica orientación del gasto público hacia tales sectores. Pero el objetivo de la Hacienda Pública no se reduce al estudio de la provisión de bienes colectivos. Si nos atenemos a la clasificación de Musgrave⁴, la Hacienda Pública moderna se ocupa además de otros objetivos fundamentales: la redistribución, la estabilidad y el desarrollo económico.

La amplitud de la provisión de bienes colectivos que debe atender el Estado es un concepto que ha ido variando con el correr del tiempo. Podríamos decir, inclusive, que cambió dramáticamente en el siglo xx. Antes de la Primera Guerra Mundial –para ponerle algún término de referencia al proceso– el Estado suministraba unos bienes colectivos mínimos: aseguraba un rudimentario servicio de policía, mantenía un primitivo sistema de vías de comunicación, sostenía una reducida burocracia, atendía el servicio diplomático, financiaba una incipiente educación primaria y secundaria, apoyaba un no menos rudimentario sistema de salud y poco más.

Hoy la cantidad y calidad de bienes colectivos que debe suministrar el Estado son infinitamente mayores. La amplitud del concepto de *intervención del Estado*, el desarrollo tecnológico, la urbanización arrolladora y la consiguiente masificación de los servicios públicos que es necesario proveer hacen que la Hacienda Pública moderna deba ocuparse de una primera área de estudio (provisión de bienes colectivos) inmensamente más compleja y amplia que la que encaraba en el siglo xix. En este primer campo de los estudios de la Hacienda Pública podemos decir que como consecuencia de las demandas sociales del presente, muchas veces constitucionalizadas como derechos, el cambio que ha tenido lugar en la época actual ha sido significativo. De la misma forma, en cuanto a los otros objetivos de la Hacienda Pública (redistribución, estabilidad y desarrollo económico), el cambio ha sido no solo cuantitativo sino también de carácter cualitativo.

La llamada “Hacienda Pública clásica”, que para nuestros efectos podemos catalogar como el acervo teórico de las finanzas públicas que tuvo acogida antes de la Primera Guerra Mundial, concebía el papel de las finanzas públicas de manera similar a como se entendía el del Estado por aquella época: un mínimo de intervención en la actividad económica y un máximo de neutralidad frente al comportamiento de los agentes económicos. Por tanto, el objeto de las finanzas públicas se reducía a estudiar la manera de financiar convenientemente la dotación de los pocos bienes colectivos que exigían las condiciones de la época.

4 RICHARD A. MUSGRAVE. *The Theory of Public Finance*, Tokio, McGraw-Hill, 1959.

Con el advenimiento de la gran crisis económica de los años treinta y en virtud de la difusión de las teorías keynesianas, las cosas comenzaron a cambiar y el campo de acción de la Hacienda Pública fue ampliándose: la supuesta neutralidad de las finanzas públicas frente al comportamiento económico comenzó a debilitarse. Los hacendistas comenzaron a formularse preguntas de esta índole: ¿Cómo utilizar el esquema tributario para lograr una mejor distribución del ingreso nacional? ¿Qué tipo de gastos públicos se adecuan mejor a las metas de distribución de la riqueza? ¿Cómo pueden los instrumentos de la política fiscal contribuir a transferir recursos de las áreas geográficas más ricas hacia las más deprimidas? Todo esto hizo ampliar el ámbito de preocupaciones de la Hacienda Pública. Ya no se trataba solamente de analizar problemas cuantitativos vinculados a las crecientes demandas por bienes colectivos, sino que se había operado un cambio cualitativo: las preocupaciones redistributivas habían pasado a ocupar un puesto de vanguardia dentro de los objetivos de la Hacienda Pública.

Pero las cosas no terminarían allí: a raíz de la difusión de las tesis keynesianas se inició también un proceso conceptual tendiente a precisar cuál era el papel que desempeñaba la política fiscal en el comportamiento macroeconómico. ¿Cómo influían las políticas tributarias y del gasto público en el desempeño de la economía como un todo? ¿Qué tan idóneas eran las herramientas fiscales para inducir determinados comportamientos de los agentes económicos? ¿Cómo podía contribuir, en síntesis, la Hacienda Pública, a estabilizar la economía?

Al lado de la función de la Hacienda Pública asociada a la estabilidad económica propiamente dicha —función que ha sido más elaborada por la literatura especializada de los países altamente industrializados— surge modernamente una nueva función de la Hacienda Pública de especial interés para un país como Colombia, a saber, su papel en el proceso de desarrollo. ¿Cómo pueden contribuir las finanzas públicas no solo a estabilizar la economía, sino a estimular el desarrollo? ¿Cómo contribuyen a que el crecimiento del producto interno bruto y per cápita de un país sea más acelerado? O, a la inversa, ¿en cuáles circunstancias el manejo de la Hacienda Pública puede convertirse en un factor de desaliento y rezago en el proceso del desarrollo económico? Esta nueva faceta dentro de los objetivos de la Hacienda Pública se estudiará con especial atención en estas lecciones, por tratarse de un área de clarísima aplicación en un país en vías de desarrollo como Colombia.

Tradicionalmente la Hacienda Pública se ha entendido —como hemos dicho— como aquella disciplina que, desde diversos ángulos: jurídicos, económicos, sociológicos o históricos, estudia la temática de los ingresos y de los gastos públicos. Estos acostumbraron ser y aún son en todos los manuales y tratados de Hacienda Pública los temas prioritarios de que se ocupaba la disciplina hacendística.