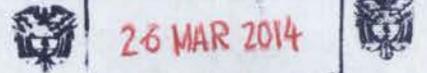


PROSPERIDAD PARA TODOS

Cámara de Representantes
Secretaría General
CORRESPONDENCIA



Ra.ondo: Sanota
Per.ón: Sanota

1.1

UJ - 0479/14

Bogotá D.C.

Honorable Representante
HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Presidente
Cámara de Representantes
Ciudad.



4523

10:00

REF: Ponencia para segundo (2do) debate al Proyecto de Ley No. 093 de 2013 Cámara "por la cual se modifica la Ley 648 de 2001"

Respetado Presidente,

Por medio de la presente me permito manifestar la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 093 de 2013 Cámara "por la cual se modifica la Ley 648 de 2001", en los siguientes términos:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

"(...) Ampliar en 300 mil millones, a pesos constantes de 2013, el monto de recursos asignados a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el artículo 3º de la Ley 648 de 2001 (...)"

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Respecto a la naturaleza de las estampillas, la Corte Constitucional acogiendo los pronunciamientos del Consejo de Estado en sentencia C- 768/10, explicó:

"...Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de "tasas parafiscales", en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La "tasa" si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos

¹ Gaceta del Congreso 1062 de 2013.



públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social... (Negrilla y subrayado fuera de texto).

El texto de proyecto de ley, coincide con buena parte de las características y definición de las estampillas a las que hace alusión la jurisprudencia transcrita, en tanto que, participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales y de las tasas con lo cual debe ser catalogado dentro de la especie de los tributos de "tasa parafiscal". En el presente caso, el tributo que se busca ampliar parece contar con los elementos esenciales exigidos para todo tributo, aplicable sobre todo a *la distribución de los recursos recaudados con la ampliación del monto de la estampilla*, el cual se encuentra dotado de un beneficio específico por la destinación de recursos a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Ahora bien, de acuerdo con la investigación realizada por la firma Javier Hoyos Asesores, Gestión Legislativa y Gobierno, S.A., en el año 2009, denominado "LAS ESTAMPILLAS ¿Qué hacer?", existen más de 64 leyes expedidas creando o autorizando estampillas, y hasta el año 2010, se han presentado más de 35 proyectos de ley de este tributo.

Sin embargo, dicho estudio señala que la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en más de cincuenta (50) ocasiones sobre demandas contra leyes que crean estampillas, lo que muestra el alto grado de inconformidad contra su establecimiento. En efecto, los demandantes alegan que estas tasas parafiscales rompen el principio tributario de la igualdad por presentarse respecto de los ciudadanos que habitan en una jurisdicción y no frente a los de otras distintas, o para el caso de la presente iniciativa, de un sector de la economía, frente a los otros.

De hecho, la petición que en reiteradas oportunidades ha realizado la Procuraduría General de la Nación, en sus intervenciones con ocasión de las mencionadas demandas, ha sido que se "exhorte al Congreso para que expida una ley que señale los parámetros generales, los objetivos y los límites para la emisión de estampilla (...), que permitan un manejo macroeconómico coherente del tema tributario", y añade:

"(...)

"más allá de un problema de técnica legislativa, se trata de una desviación de la función del Congreso como director del régimen tributario de un Estado Unitario (artículo 1º. de la Constitución Política), en el cual la autonomía de las entidades territoriales está sujeta a la Constitución y a la ley (art. 287 C.P.). Carece de razonabilidad el expedir leyes ad hoc para autorizar con carácter particular y concreto la emisión de cada estampilla sin que existan siquiera parámetros generales para tal autorización. Por ende urge que el congreso cumpla su función observando un mínimo de coherencia legislativa. Es decir, así como a través de leyes de carácter general y abstracto, se regulan los criterios para el manejo de los tributos que perciben las entidades territoriales por concepto de loterías, consumo de licores, peajes, impuesto de industria y comercio, impuesto predial, entre otros, de igual manera debe regularse la emisión y administración de los recursos provenientes de estampillas, pues resulta contrario a los principios de economía y eficiencia legislativa que el Congreso deba expedir una ley para cada caso concreto."



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Continuación

Página 3 de 6

(...)².

Así mismo, desde el punto de vista del contribuyente, la creación de una estampilla aumenta la complejidad e incertidumbre del sistema impositivo, el cual se destaca por la proliferación de este tipo de tributos, con diferentes bases y tarifas a nivel departamental y municipal. En efecto, abre la puerta para que otros sectores con necesidades crecientes de recursos soliciten una contribución similar a la propuesta en esta iniciativa, lo cual podría comprometer el cumplimiento de las metas fiscales en el mediano plazo.

3. INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

En términos generales, ante la inusitada oleada de proyectos de ley que autorizan la emisión y recaudo de estampillas, no resulta conveniente su proliferación, fundado en las razones que a continuación se exponen:

- En primer lugar, debe señalarse que en la actualidad existen en nuestro ordenamiento jurídico más de setenta (70) leyes que autorizan la emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico (Pro Desarrollo departamental, Pro Electrificación Rural, Pro Desarrollo Fronterizo, Pro Hospitales Universitarios, Pro Bienestar del Adulto Mayor y Pro Cultura); y otras, para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales (Pro Universidades, Pro Salud, Pro Palacio, Pro Fomento Turístico, etc.).
- La esencia de este tributo es determinar los hechos generadores, y gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla, por eso, el desbordamiento de dicha facultad no permite gravar actos entre particulares como: facturas, contratos de compraventa, tiquetes aéreos, actividades industriales, comerciales y de servicios, etc., ni tampoco los recibos de pago de impuestos de registro, vehículos, y nóminas de las entidades públicas, entre otros.
- Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ésta genera inmediatamente un impacto fiscal, dado que como consecuencia de la nulidad y la correlativa imposibilidad de recaudar la estampilla, se crea un déficit en el sector al cual estaba destinado el recaudo.
- En los casos de devolución de los recursos ya recaudados, crea un pasivo contingente que puede afectar las finanzas de la entidad territorial, con la declaratoria de nulidad del acto que adoptó la estampilla.
- Los contratos que se suscriben en los municipios pueden estar gravados con tres o más estampillas, y en los departamentos con seis o más de estas, afectando el valor del contrato por el desplazamiento de la carga tributaria en cabeza de la entidad territorial. Veamos un ejemplo: un contrato en un departamento puede verse gravado con las seis (6) estampillas genéricas:

- a) Pro Desarrollo departamental,
- b) Pro Electrificación Rural,

² Sentencia C- 873 de 2002.



- c) Pro Desarrollo Fronterizo,
- d) Pro Hospitales Universitarios,
- e) Pro Bienestar del Adulto Mayor y
- f) Pro Cultura,

Adicionalmente, con aquellas estampillas que podría contar el departamento:

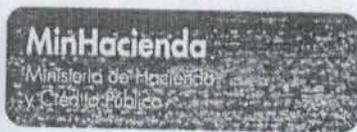
- g) Pro Universidad departamental,
- h) Pro Salud,
- i) Pro Palacio departamental,
- j) Pro Fomento Turístico,

Es decir, un contrato puede verse gravado con siete (7) o más estampillas, todas ellas a razón de una tarifa aproximada del 2%, aplicable sobre el valor del contrato (base gravable), que implica una carga impositiva sólo en estampillas del 14% del total del contrato, sin contar con la tributación nacional (RENTA, IVA, GMF), cargas que inciden de manera directa y proporcional en el valor del contrato, haciéndolo más oneroso para la propia entidad territorial.

La proliferación de estampillas, trae un efecto nocivo en el aumento del costo de la contratación pública para las entidades territoriales. Es necesario que se fijen reglas precisas y racionales de sujeción a éste gravamen.

- Cuando se autorizan montos de emisión o a los plazos para su recaudo, se suscitan discusiones respecto de si los valores autorizados son en pesos constantes o corrientes, creando incertidumbre sobre el valor total del recaudo autorizado o por más plazo del señalado.
- Las leyes de autorización de estampillas establecen una destinación específica para todas ellas; sin embargo, lo hace de una manera muy amplia, que genera diversas interpretaciones que en muchos casos desnaturalizan el destino del recurso, y su destinación va a otros sectores diferentes al inicialmente planteado conforme a la finalidad de su creación.
- No puede perderse de vista que las estampillas pueden ser objeto de falsificación o de reutilización por su condición física, que genera con ello un foco tanto de evasión y elusión del impuesto, como de corrupción.
- Podría resultar inflexible e innecesaria la remisión que se hace desde el proyecto de ley, a la destinación señalada en los términos del Acuerdo 053 de 2002 expedido por el Consejo de Bogotá, dado que en virtud de la autonomía que gozan las entidades territoriales, dicha disposición podría sufrir modificaciones en el marco de la ley.

En este sentido, lo propio sería hacer remisión a la destinación señalada en la Ley 648 de 2001, relacionada con los recursos cuyo monto es objeto de ampliación, o por lo menos, indicar que en la referencia hecha al Acuerdo 053 de 2002, se entiende afin con las normas que lo modifiquen o



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Continuación

Página 5 de 6

adicionen, tal como ocurre con el citado acuerdo, que fue parcialmente modificado por el Acuerdo 272 de 2007.

4. COMENTARIOS FINALES

Con el fin de mitigar los inconvenientes mencionados, se sugiere:

- I. Es necesario que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas, pues los inconvenientes en torno a este impuesto no son propios del desarrollo normativo que le han dado las corporaciones administrativas territoriales, sino la multiplicidad de estampillas que gravan un mismo acto, fundado en la excesiva expedición de leyes que crean estampillas para todos los sectores (salud, vivienda, educación, deporte, etc.).
- II. De acuerdo con las sentencias C-084 de 1995 y C-488 de 2000 proferidas por la Corte Constitucional, no basta con que los órganos colegiados de representación popular sean los que directamente establezcan los elementos del tributo, sino que, además, es menester que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo, pues de lo contrario, no solo se generaría una inseguridad jurídica, sino que en el momento de la aplicación de las normas "*se permiten los abusos impositivos de los gobernantes*" o se fomenta la evasión, "*pues los contribuyentes obligados a pagar los impuestos no podrían hacerlo, lo que repercute gravemente en las finanzas públicas y, por ende, en el cumplimiento de los fines del Estado*".
- III. Para que la creación del tributo encuadre en el marco jurídico dispuesto para ello, se deben tener en cuenta las características propias del tributo, esto es, que la naturaleza de la estampilla implica la existencia de algo físico que se pueda adherir o destruir; es por ello que tradicionalmente la estampilla ha sido considerada un tributo de carácter netamente documental; por tal motivo, no es claro que se mencione de manera genérica, estampillas que gravan *actividades y operaciones*.

5. CONCLUSIONES

- ✓ Desde el punto de vista del contribuyente, la creación de una estampilla aumenta la complejidad e incertidumbre del sistema impositivo, el cual se destaca por la proliferación de este tipo de tributos, con diferentes bases y tarifas a nivel departamental y municipal.
- ✓ La esencia de este tributo es determinar los hechos generadores, y gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla, por eso, el desbordamiento de dicha facultad no permite gravar actos entre particulares.
- ✓ Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ésta genera inmediatamente un impacto fiscal, dado que como consecuencia de la nulidad y la correlativa imposibilidad de recaudar la estampilla, se crea un déficit en el sector al cual estaba destinado el recaudo.
- ✓ Un contrato puede verse gravado con siete (7) o más estampillas, todas ellas a razón de una tarifa aproximada del 2%, aplicable sobre el valor del contrato (base gravable), que implica una carga



impositiva sólo en estampillas del 14% del total del contrato, sin contar con la tributación nacional (RENTA, IVA, GMF), cargas que inciden de manera directa y proporcional en el valor del contrato, haciéndolo más oneroso para la propia entidad territorial.

- ✓ Las leyes de autorización de estampillas establecen una destinación específica para todas ellas; sin embargo, lo hace de una manera muy amplia, que genera diversas interpretaciones que en muchos casos desnaturalizan el destino del recurso, y su destinación va a otros sectores diferentes al inicialmente planteado conforme a la finalidad de su creación.
- ✓ Podría resultar inflexible e innecesaria la remisión que se hace desde el proyecto de ley, a la destinación señalada en los términos del Acuerdo 053 de 2002 expedido por el Consejo de Bogotá, dado que en virtud de la autonomía que gozan las entidades territoriales, dicha disposición podría sufrir modificaciones en el marco de la ley.
- ✓ Es necesario que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas, pues los inconvenientes en torno a este impuesto no son propios del desarrollo normativo que le han dado las corporaciones administrativas territoriales, sino la multiplicidad de estampillas que gravan un mismo acto, fundado en la excesiva expedición de leyes que crean estampillas para todos los sectores (salud, vivienda, educación, deporte, etc.).
- ✓ No basta con que los órganos colegiados de representación popular sean los que directamente establezcan los elementos del tributo, sino que, además, es menester que al hacerlo determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo.

En virtud de lo expuesto, de manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa, y responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

JCPA/JFEP/FMF

DAF

Con Copia a: H.S. Samuel Benjamin Arrieta Buevas - Autor
H.R. Ángel Custodio Cabrera Báez - Ponente

Dra. Jorge Humberto Mantilla, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre dentro del expediente.