

Bogotá, 18 de marzo de 2021

Secretario

Jorge Humberto Mantilla

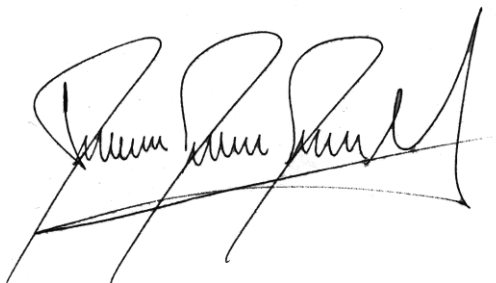
Secretaría General de la Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley

Respetado secretario

De conformidad con el artículo 139 de la ley 5 de 1991, presento ante su despacho la radicación de un proyecto de ley de mi autoría para su discusión



David Racero Mayorca

Representante a la Cámara por Bogotá

Por medio del cual se regula la emisión de estampillas en el país

Las estampillas se han usado en los últimos años como un mecanismo alternativo para la financiación de la educación, la salud, entre otros derechos fundamentales en los departamentos y municipios. Esto se explica porque Colombia es un país económicamente centralizado, las facultades tributarias de los municipios y departamentos son muy limitadas. Incluso, entre más pequeño sea un municipio, menos margen de acción tiene en su política fiscal. Esto implica que los servicios públicos y las políticas de Estado se financian vía Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías. Respecto al Sistema General de Participaciones, con las reformas de los años 2002 y 2007 se han recortado los recursos para los entes territoriales. Según cálculos de Ortiz (2018), producto de estas reformas hasta el año 2018 los entes territoriales han dejado de recibir más de 100 billones de pesos de forma acumulada. Además, la mayoría de esos recursos no son de libre disposición, pues hay un margen reducido de flexibilidad para su uso. Ahora bien, los recursos de regalías recientemente han tenido varias modificaciones, sin contar con que estos recursos dependen del ciclo de los hidrocarburos en el país.

Como consecuencia de esta situación, las estampillas se han convertido en un mecanismo importante para la financiación de los entes territoriales. Según el Ministerio de Hacienda (2020), más de 400 municipios en el país tienen como principal fuente de ingreso territorial¹ las estampillas. La mayoría de estos municipios son de categoría 6. La mayoría de estos municipios están ubicados en la Orinoquía y Amazonía colombiana.

Estampillas vigentes

En la siguiente tabla se observan las estampillas vigentes para diciembre del año 2019. Colombia cuenta con 60 estampillas, de las cuales 30 han sido creadas desde el año 2000. La mayoría de leyes que dan vigencia a las estampillas no establecen una tarifa ni un hecho a gravar, por lo general se permite que por medio de ordenanzas departamentales y acuerdos municipales los entes territoriales especifiquen estos y otros elementos tributarios.

Tabla. Estampillas vigentes en Colombia, año 2020.

¹ No se toma en cuenta los ingresos por el SGR ni SGP. Solo tributos territoriales.

Estampilla	Ley que le dio origen	Tarifa	Tipo de Estampilla
<i>Estampilla Adulto Mayor</i>	Ley 687 de 2001	• Departamentos y Municipios de Categoría Especial y categoría 1: 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones. • Departamentos y Municipios de 2a y 3a Categorías: 3% del valor de todos los contratos y sus adiciones. • Departamentos Municipios de 4a, 5a, y 6a categorías: 4% del valor de todos los contratos y sus adiciones.	Nacional
<i>Estampilla Pro-Desarrollo Fronterizo</i>	Ley 1813 de 2016	No se establece en la ley	Nacional
<i>Estampilla Pro-Electrificación Rural</i>	Ley 1845 de 2017	No se establece en la ley	Nacional
<i>Estampilla Pro - Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural</i>	Ordenanza 263 de 2008, reemplaza a la Estampilla Pro-Electrificación Rural	No se establece en la ley	Nacional
<i>Estampilla Pro-Hospitales</i>	Ley 665 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Antioquia
<i>Estampilla Pro-Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE)</i>	Ley 1614 de 2013	No se establece en la ley	Departamental - Antioquia
<i>Estampilla Pro-Hospitales de 1er y 2do nivel</i>	Ley 663 de 2001	No podrá ser superior al 2%.	Departamental - Atlántico
<i>Estampilla Pro-Desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico ITSA</i>	Ley 662 de 2001	0.3% sobre la base gravable.	Departamental - Atlántico
<i>Estampilla Universidad de Cartagena</i>	Ley 334 de 1996	No se establece en la ley	Departamental - Bolívar

Estampilla Sogamoso 2000	Ley 665 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Boyacá
Estampilla Pro-Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia (UPTC)	Ley 669 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Boyacá
Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia	Ley 1697 de 2019	Hasta 2%	Nacional
Estampilla Bomberil	Ley 1575 de 2012 Artículo 14	1%	Departamental
Estampilla Pro-Cultura	Ley 397 de 1997 Artículo 39	No se establece en la ley	Departamental
Estampilla Pro-desarrollo departamental	Ley 3 de 1986 Artículo 32	1%	Departamental
Estampilla Pro-Hospital de Caldas	Ley 348 de 1997	No se establece en la ley	Departamental - Caldas
Estampilla Universidad de Caldas	Ley 1869 de 2017	No se establece en la ley	Departamental - Caldas
Estampilla Pro-Universidad Nacional Sede Manizales	Ley 426 de 1998	No se establece en la ley	Departamental - Caldas
Estampilla Universidad del Cauca	Ley 1697 de 2013	No se establece en la ley	Departamental - Cauca
Estampilla Pro-Universidad Popular del Cesar	Ley 7ª de 1984	No se establece en la ley	Departamental - Cesar
Estampilla Universidad de Córdoba	Ley 382 de 1997	No se establece en la ley	Departamental - Córdoba
Estampilla de la Universidad de Cundinamarca	Ley 1230 de 2008	No se establece en la ley	Departamental - Cundinamarca
Estampilla Desarrollo Departamental	Decreto 1222 de 1986	No podrá superar una cuarta parte del presupuesto de la entidad territorial, con un tope superior de 2%.	Departamental - Guainía

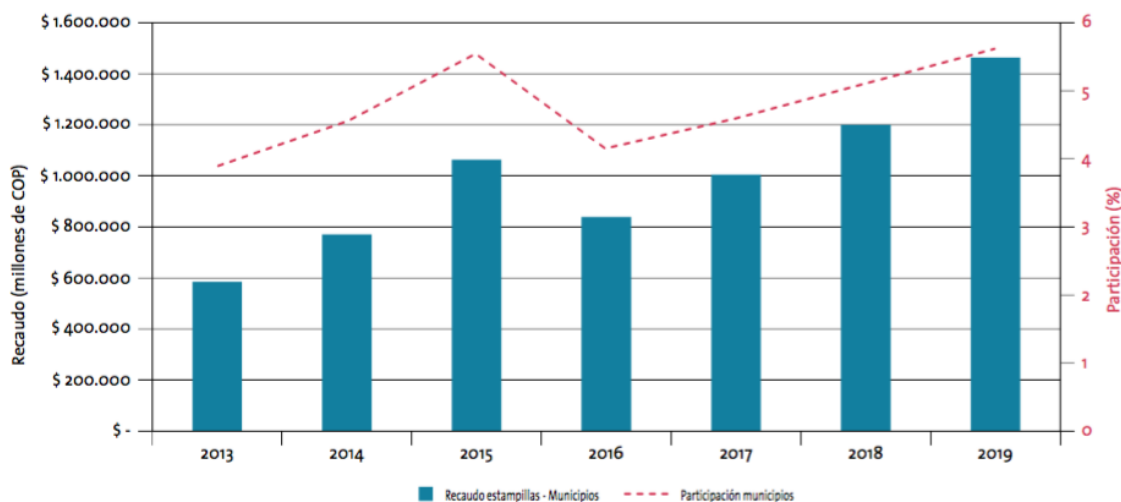
Estampillas Pro-Hospitales	709 de 2001	No más del 3%	Departamental - Guaviare
Estampilla Pro-Desarrollo Universidad Surcolombiana	367 de 1197	No se establece en la ley	Departamental - Huila
Estampilla Pro-Universidad de Magdalena	654 de 2001	1,5% para contratos inferiores a 500 SMMLV y de 1% para los que superen ese monto.	Departamental - Magdalena
Estampilla de Fomento Turístico	561 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Meta
Estampilla de la Universidad de los Llanos	1178 de 2007	No se establece en la ley	Departamental - Meta
Estampilla Pro - Universidad del Pacífico	1685 de 2013	No se establece en la ley	Departamental - Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca
Estampilla Pro-Universidad de Nariño	542 de 1999	2%	Departamental - Nariño
Estampilla Universidad de Pamplona	1162 de 2007	No se establece en la ley	Departamental - Norte de Santander
Estampilla Universidad Francisco de Paula Santander	1162 de 2007	No se establece en la ley	Departamental - Norte de Santander
Estampilla del Instituto Técnico de Putumayo	1725 de 2017	No se establece en la ley	Departamental - Putumayo
Estampilla Universidad del Quindío	538 de 1999	No se establece en la ley	Departamental - Quindío
Estampilla Universidad Tecnológica de Pereira	426 de 1998	No se establece en la ley	Departamental - Risaralda
Estampilla Universidad Industrial de Santander	1790 de 2016	No se establece en la ley	Departamental - Santander
Estampilla Universidad de Sucre	1936 de 2018	No se establece en la ley	Departamental - Sucre
Estampilla Pro-Universidad del Tolima	66 de 1982	No se establece en la ley	Departamental - Tolima

<i>Estampilla Tolima 150 años de Contribución a la Grandeza de Colombia</i>	1486 de 2011	No se establece en la ley	Departamental - Tolima
<i>Estampilla Pro Desarrollo Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional</i>	1452 de 2011	No se establece en la ley	Departamental - Tolima
<i>Estampilla Pro uceva</i>	1510 de 2012	No se establece en la ley	Departamental - Valle del Cauca
<i>Estampilla Pro-Salud departamental</i>	669 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Valle del Cauca

Fuente: Elaboración propia

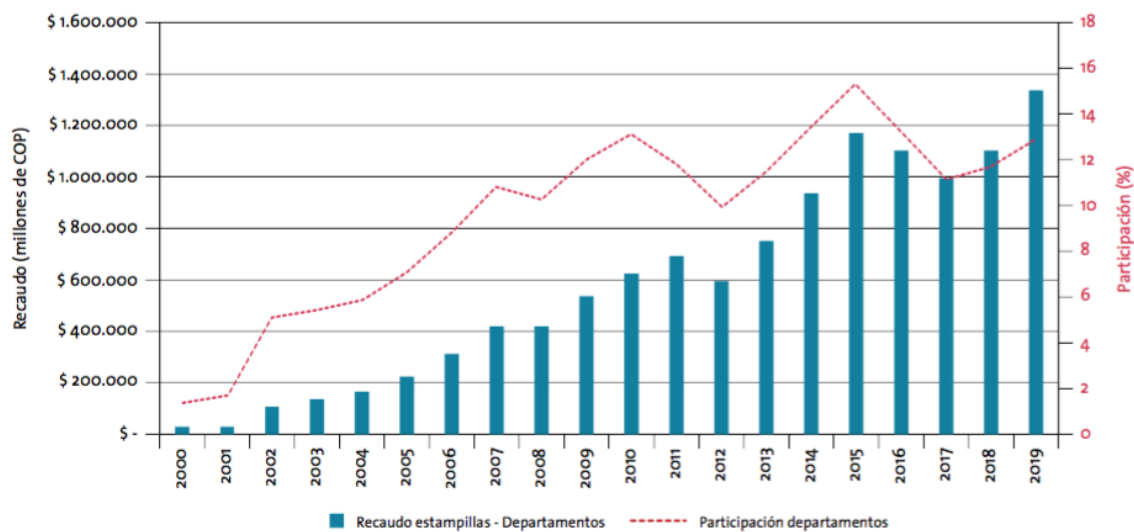
Para 2019, según información del Ministerio de Hacienda, se registraron ingresos por \$2,8 billones de pesos en estampillas. Un rubro que representa 0,2% del PIB. Desde el año 2000, el impuesto de estampillas ha sido el impuesto con mayor crecimiento de recaudo en las entidades territoriales departamentales (Ministerio de Hacienda, 2020). El 56% de las están relacionadas con la educación superior, el 21% están destinadas a gasto social o de desarrollo, el 20% al sector salud y el 3% al sector cultura.

Gráfica. Recaudo de estampilla en millones de pesos en los municipios 2013-2019.



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

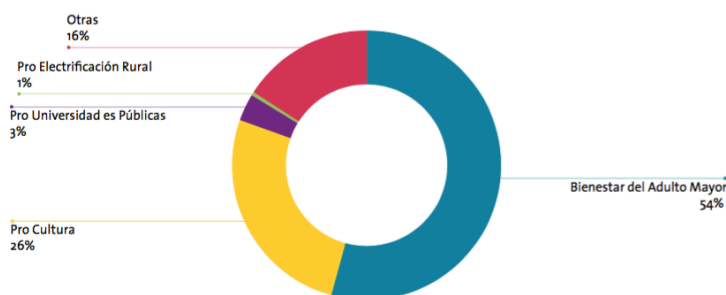
Gráfica. Recaudo de estampilla en millones de pesos en los departamentos 2013-2019.



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

A pesar de que hay 60 estampillas, el 80% del recaudo municipal está concentrado en la estampilla Pro cultura y Bienestar Adulto Mayor como se observa en la siguiente gráfica.

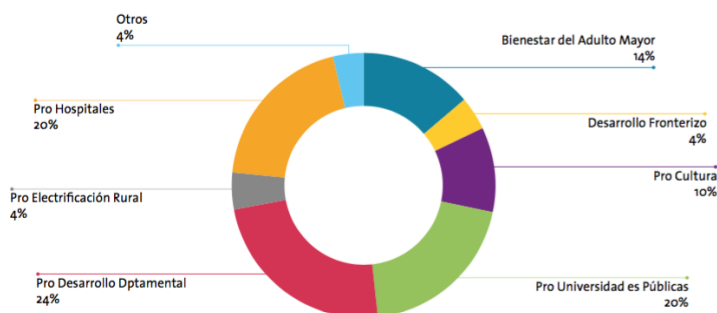
Gráfica. Porcentaje del recaudo de las principales estampillas municipales sobre el total de estampillas. Año 2019



Fuente: Ministerio de Hacienda (2019)

A nivel departamental la distribución está menos concentrada. El 74% del recaudo de las estampillas se concentra en 4 estampillas diferentes.

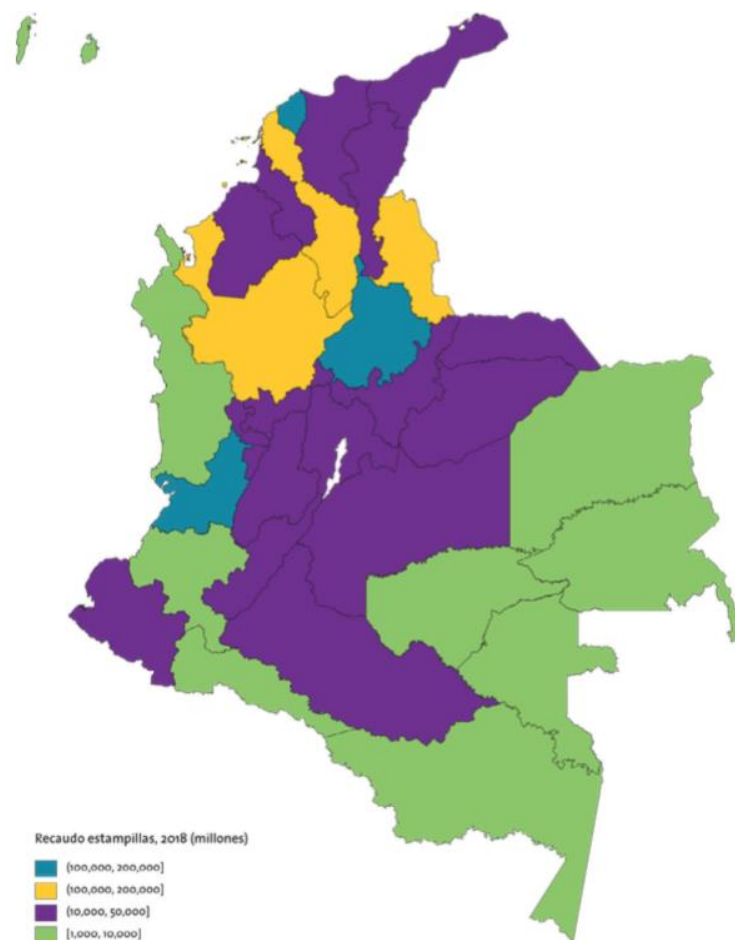
Gráfica. Porcentaje del recaudo de las principales estampillas municipales sobre el total de estampillas. Año 2019



Fuente: Ministerio de Hacienda (2019)

En la siguiente gráfica se observa que los departamentos con mayor recaudo son Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico. La razón de esto se debe a que las estampillas en su mayoría son un impuesto cuyo hecho a gravar son los contratos entre el Estado y los particulares. Esto quiere decir que departamentos con alto nivel de contratación tienen un alto recaudo por este concepto.

Gráfica. Recaudo de los departamentos en estampillas en millones de pesos año 2019.



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

La comisión de impuestos territoriales hizo un ejercicio de cálculo sobre las estampillas cobradas por compras de vehículos hechas en los departamentos del país. Aunque no se encontró información para todos los departamentos, en la siguiente tabla se observa el número de estampillas por cada contrato y la tarifa acumulada.

Tabla. Ejercicio de análisis de estampillas en los departamentos sobre contratos de vehículos para el año 2019.

Gobernación	Tipo de contrato	Valor del contrato	Fecha	Tarifa acumulada estampillas	Número de estampillas
Meta	Vehículos	\$ 135,129,785	13/05/19	9.00%	5
Tolima	Combustible	\$ 77,000,000	7/04/20	4.00%	3
Tolima	Vehículos	\$ 139,533,737	11/06/19	1.00%	1
La Guajira	Vehículos	\$ 329,161,480	21/06/16	8.00%	5
Cesar	Vehículos	\$ 90,000,000	3/12/19	4.50%	5
Valle del Cauca	Vehículos	\$ 248,840,684	5/12/19	9.20%	7
Norte de Santander	Vehículos	\$ 684,454,166	19/12/16	8.80%	6
Magdalena	Vehículos	\$ 111,104,540	5/11/19	8.50%	5
Atlántico	Combustible	\$ 715,000,000	25/03/20	11.30%	6
Cundinamarca	Vehículos	\$ 325,438,129	26/08/19	8.50%	5
Boyacá	Vehículos	\$ 227,422,200	17/01/19	5.50%	2
Huila	Vehículos	\$ 120,137,352	2/10/19	1.50%	3
Antioquia	Vehículos	\$ 146,537,604	18/11/19	5.40%	3
Bolívar	Vehículos	\$ 129,129,089	13/09/18	9.00%	5
Nariño	Vehículos	\$ 70,435,970	30/10/19	4.50%	3
Risaralda	Vehículos	\$ 143,677,100	26/11/19	6.00%	3
Sucre	Combustible	\$ 380,000,000	12/02/19	10.00%	6
Quindío	Combustible	\$ 108,000,000	11/04/19	8.00%	4
Cauca	Vehículos	\$ 285,484,796	19/12/19	4.50%	4
Putumayo	Vehículos	\$ 147,617,652	1/01/19	7.00%	5

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Es posible observar que el departamento del Valle del Cauca esos contratos fueron gravados por 7 estampillas diferentes y que en el departamento del Atlántico se alcanzó un tope de hasta 11% de tarifa acumulado entre estampillas. El promedio de tarifa de estampillas para estos contratos fue de 6,71%. Esta situación es preocupante, porque se está generando un costo de transacción muy alto en los entes territoriales departamentales.

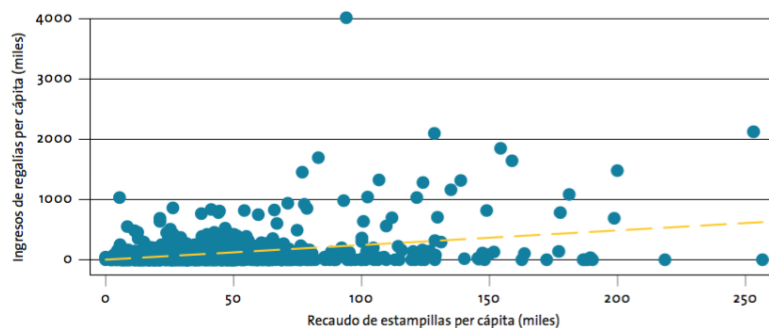
Sobre los elementos tributarios de una estampilla

A nivel internacional países como Estados Unidos, Australia, China, Indonesia, Japón, Filipinas, Sudáfrica, Corea del Sur, Suiza y Taiwan, tienen este tipo de gravamen en entidades territoriales. Australia, Hong Kong, Reino Unido entre otros países tienen un cobro con una tarifa progresiva sobre contratos relacionados con la finca raíz (Alm, Annez, & Modi, 2004). Otros países como China e Irlanda tienen estampillas cuyo hecho generador son contratos financieros. En su mayoría, las estampillas son un impuesto que se cobra sobre los contratos, ya sea entre particulares o entre el Estado y un particular.

Un primer elemento importante a resaltar es que las estampillas no tienen una norma jurídica que rija dicho impuesto. Cada estampilla es diferente, incluso, en muchas ocasiones el Congreso de la República solo se limita a autorizar a los entes territoriales a que se pueda crear dicho impuesto territorial sin especificar el hecho a gravar ni la tarifa. Ahora bien, por lo general el hecho generador de las estampillas son los contratos con el Estado. Esto implica que no hay un aumento en el gasto público sino una redistribución de los recursos entre entidades. Por ejemplo, en la estampilla "Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia", el hecho a gravar son los contratos de obra realizados por entidades públicas. De esta manera, si el Ministerio de Defensa decide hacer una remodelación en sus edificaciones se cobra una tarifa hasta de 2% sobre el valor de la obra. Este recaudo se dirige a la financiación de las instituciones de educación superior, por lo que no se aumenta el gasto público, sino que se redistribuye los recursos del sector defensa al sector educativo. Es decir, es una redirección de recursos públicos con un agravante, implica un costo de transacción adicional. Las estampillas también pueden entenderse como una destinación específica del gasto público. Todas las contrataciones que haga el Estado en materia de obras tendrán una destinación específica del 2% para el desarrollo de las Universidades Públicas a través de la estampilla "Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia". Según la comisión territorial de expertos tributarios del año 2020, una estampilla se podría entender como una auto imposición tributaria territorial que incrementa el costo de previsión de bienes públicos. Ahora bien, hay otras estampillas cuyo sujeto pasivo son personas naturales, lo que incluye contratos de prestación de servicios por lo que se afecta el ingreso disponible de los ciudadanos.

Dado que las estampillas gravan contratos del Estado, entre más contratos más recaudo de estampillas. Por esta razón existe una relación lineal entre ingresos por regalías y recaudo de estampillas.

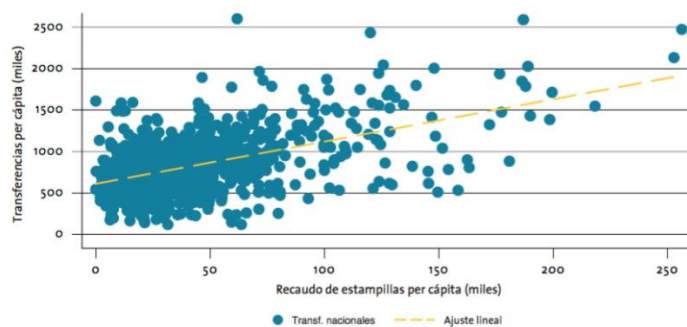
Gráfica. Recaudo por estampillas per cápita vs Ingresos de Regalías per cápita



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Esta relación es la misma para transferencias nacionales y estampillas.

Gráfica. Recaudo por estampillas per cápita vs Transferencias per cápita



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Un elemento inconstitucional y económicamente preocupante es que las estampillas, por lo general, no tienen una tarifa progresiva. Un contrato suscrito por un valor de 5.000 millones tiene la misma tarifa que un contrato de 500 millones de pesos. Esto implica, que las estampillas con una tarifa plana impactan en mayor medida a los pequeños contratistas.

Ahora bien, la mayoría de los recursos son para infraestructura de hospitales, centros educativos, atención al adulto mayor entre otros elementos de la política social. Aunque es una medida positiva toda vez que se invierte en infraestructura núcleo en el país, en algunos casos se está financiando gastos de funcionamiento. Esta medida es preocupante puesto que una estampilla es un tributo temporal que busca fomentar la inversión social en el ente territorial. Al convertirse en un gasto de funcionamiento, se crea dependencia en un recurso que no puede ni debe ser permanente.

Un elemento adicional, es que las estampillas tienen una destinación específica, se genera una inflexibilidad tributaria fiscal. Es decir, una estampilla es una política de financiación Estado que va en detrimento de la flexibilidad y autonomía presupuestal. En vez de financiar instituciones específicas como un hospital o una universidad, las estampillas podrían financiar la construcción de hospitales y universidades en un departamento.

Ante todas estas problemáticas, el presente proyecto de ley busca solucionar estos problemas asociados a las estampillas. La comisión de estudios tributarios del año 2015 sugirió eliminar las estampillas por ser un mecanismo económico ineficiente y contraproducente. Sin embargo, estos recursos son especialmente importantes para los municipios de categoría 6. Se debe hacer una transición gradual, se deben regular las estampillas mientras se tramitan reformas que permitan aumentar los recursos de los municipios más pequeños del país. Incluso, la comisión de expertos sugiere que las estampillas pueden reemplazarse por nuevos impuestos territoriales como impuestos a las bebidas azucaradas.

1. Topes y progresividad en la tarifa

En ninguna circunstancia la tarifa de las estampillas podrá ser superior a 2%. Esto con el objetivo de evitar un sobre gravamen a las personas jurídicas y naturales en los entes territoriales. A su vez, las tarifas deberán ser progresivas. Es decir, a medida que aumenta la base gravable debe aumentar la tarifa impositiva. Los contratos del sector defensa tendrán una tarifa adicional de 2 puntos porcentuales.

2. Recursos de las estampillas

Estos recursos solamente podrán destinarse para el sector de inversión. Se deberá priorizar la inversión en proyectos relacionados con infraestructura, educación, salud, industrialización, ciencia y tecnología, medio ambiente y transición energética. Esto, con el objeto de generar desarrollo económico y social en los entes territoriales. No se permitirá financiar instituciones particulares para evitar inflexibilidad del gasto.

3. Prohibición sobre los sujetos pasivos

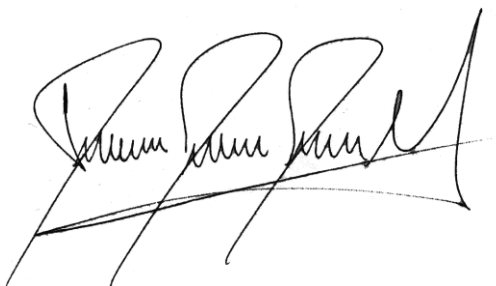
En ninguna circunstancia se gravarán contratos relacionados con el sector educativo y salud. Los contratos de prestación de servicios con un valor inferior mensual a 150 UVT mensual (\$5,3 millones de pesos) quedarían excluidos de este gravámen. Se coloca este valor porque según el Dane (2020), una persona con un salario superior a \$4,7 millones de pesos hace parte del segundo percentil más rico del país.

4. Duración de las estampillas

Todas las estampillas tendrán una duración de hasta 10 vigencias fiscales prorrogables por una única vez.

5. Informes departamentales

Las secretarías de hacienda o quienes hagan sus veces deberán elaborar un informe anual sobre la ejecución y recaudo de las estampillas donde se especifique características del sujeto pasivo y de los proyectos de inversión. Este informe deberá ser entregado por la secretaría de hacienda a la asamblea del departamento y a las comisiones económicas antes del 1 de marzo de la siguiente vigente fiscal.



David Racero Mayorca

Representante a la Cámara por Bogotá

“Por medio del cual se regula la emisión de estampillas en el país”

El Congreso de la República

Decreta

Artículo 1. Regulación estampillas. Por medio de la presente se busca regular la emisión y el funcionamiento de las estampillas en el país.

Artículo 2. Hecho generador. Solo los contratos entre el sector público y particulares se configurarán como hecho generador. Los contratos suscritos por el sector educativo y de salud no se serán considerados como hecho generador.

Artículo 3. Base gravable. Para los contratos de prestación de servicios de las personas naturales las primeras 150 UVT mensuales estarán excluidas de la base gravable.

Artículo 4. Sobre las tarifas. Las tarifas deberán ser progresivas de acuerdo con el tamaño de la base gravable. En ningún caso la tarifa podrá superar el 2%.

Parágrafo 1. Los contratos del sector defensa tendrá una tarifa de 2 puntos porcentuales sobre la tarifa general.

Artículo 5. Duración de las estampillas. Las estampillas serán una medida de recaudación de ingresos temporal, su duración no podrá ser superior a 10 vigencias fiscales y se podrá prorrogar por una única vez hasta por 5 vigencias fiscales adicionales.

Artículo 6. Destinación de los recursos. Los recursos recaudados por conceptos de estampillas serán destinados para inversión. En ninguna circunstancia se podrán destinar estos recursos para funcionamiento. Los recursos solo se podrán invertir en los sectores de infraestructura, educación, salud, transición energética y fomento a la industria.

Parágrafo 1. Se prohíbe que las estampillas tengan una destinación específica de gasto en una institución particular.

Artículo 7. Informe. La secretaría de hacienda o quien haga sus veces en el nivel departamental enviará un informe anual sobre las estampillas vigentes en el

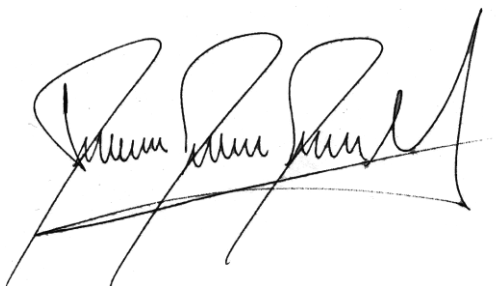
departamento a su respectiva asamblea departamental, a las comisiones económicas del Congreso de la República y a la Contraloría General de la Nación.

Parágrafo 1. Este informe deberá contener el ingreso recaudado y el gasto en sus diferentes etapas presupuestales. Se debe especificar el grado de compromiso presupuestal y de ejecución de los recursos en dicho informe. Además, se debe especificar los proyectos y contratos a financiar con dichos recursos.

Parágrafo 2. El informe de una vigencia fiscal se deberá radicar antes del primero de marzo de la siguiente vigencia fiscal.

Artículo 8. Sobre las estampillas vigentes. Las estampillas que se encuentren vigentes a la fecha de expedición de esta ley podrán mantener sus condiciones actuales. En caso de prorrogar dichas estampillas o de crear nuevas, se deberán acoger a las medidas acá contempladas. En caso de que alguna asamblea departamental o concejo municipal modifiquen una estampilla departamental, deberán cumplir las medidas dispuestas en la presente ley.

Artículo 9. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su expedición y promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.



David Racero Mayorca

Representante a la Cámara por Bogotá