

Bogotá, 21 de mayo de 2021

Secretaria

Elizabeth Martinez

Secretaría Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación de ponencia

Respetado secretaria

Por medio de la presente adjuntamos la ponencia del proyecto de ley 552 de 2021 “Por medio del cual se regula la emisión de estampillas en el país”



David Racero Mayorca

Representante a la Cámara por Bogotá



Óscar Darío Pérez Pineda

Representante a la Cámara por Antioquia



## **Antecedentes legislativos**

El presente proyecto de ley fue radicado el 18 de marzo de 2021 por el representante a la Cámara David Racero ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dado que es un proyecto relacionado con temas económicos y tributarios, la secretaría envía este proyecto a la comisión tercera en donde se asigna como ponentes a los representantes David Racero y Oscar Darío Perez.

## **Objetivo del proyecto.**

Dado el alto número de iniciativas legislativas sobre estampillas, el autor del proyecto busca regular esta forma de financiación.

## **Propuesta original del proyecto**

### **1. Topes y progresividad en la tarifa**

En ninguna circunstancia la tarifa de las estampillas podrá ser superior a 2%. Además, la tarifa será progresiva de acuerdo a la base gravable. 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.

### **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 gravamen.

### **4. Temporalidad de las estampillas**

Todas las estampillas tendrán una duración de hasta 10 vigencias fiscales prorrogables por 5 vigencias fiscales adicionales.



## 5. Informes departamentales

Las secretarías de hacienda deberán elaborar un informe anual sobre la ejecución y recaudo de las estampillas.

### Consideración de los ponentes

Como consecuencia del centralismo que caracteriza el funcionamiento del sistema tributario colombiano, las estampillas se han convertido en un mecanismo importante para la financiación de los entes territoriales. Según el Ministerio de Hacienda (2020), para más de 400 municipios en el país, las estampillas son la principal fuente de ingreso territorial<sup>1</sup>. La mayoría de estos municipios son de categoría 6 y están ubicados en la Orinoquía y Amazonía colombiana.

En la siguiente tabla se observan las estampillas vigentes para diciembre del año 2019. Colombia cuenta con 60 estampillas, la mitad de estas han sido creadas desde el año 2000.

Tabla. Estampillas vigentes en Colombia, año 2020.

Estampilla	Ley que le dio origen	Tarifa	Tipo de Estampilla
<i>Estampilla Adulto Mayor</i>	Ley 687 de 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamentos y Municipios de Categoría Especial y categoría 1: 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones.</li> <li>• Departamentos y Municipios de 2a y 3a Categorías: 3% del valor de todos los contratos y sus adiciones.</li> <li>• Departamentos Municipios de 4a, 5a, y 6a categorías: 4% del valor de todos los contratos y sus adiciones.</li> </ul>	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

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

<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
<i>Estampilla Sogamoso 2000</i>	Ley 665 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Boyacá
<i>Estampilla Pro-Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia (UPTC)</i>	Ley 669 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Boyacá
<i>Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia</i>	Ley 1697 de 2019	Hasta 2%	Nacional
<i>Estampilla Bomberil</i>	Ley 1575 de 2012 Artículo 14	1%	Departamental
<i>Estampilla Pro-Cultura</i>	Ley 397 de 1997 Artículo 39	No se establece en la ley	Departamental

<i>Estampilla Pro-desarrollo departamental</i>	Ley 3 de 1986 Artículo 32	1%	Departamental
<i>Estampilla Pro-Hospital de Caldas</i>	Ley 348 de 1997	No se establece en la ley	Departamental - Caldas
<i>Estampilla Universidad de Caldas</i>	Ley 1869 de 2017	No se establece en la ley	Departamental - Caldas
<i>Estampilla Pro-Universidad Nacional Sede Manizales</i>	Ley 426 de 1998	No se establece en la ley	Departamental - Caldas
<i>Estampilla Universidad del Cauca</i>	Ley 1697 de 2013	No se establece en la ley	Departamental - Cauca
<i>Estampilla Pro-Universidad Popular del Cesar</i>	Ley 7ª de 1984	No se establece en la ley	Departamental - Cesar
<i>Estampilla Universidad de Córdoba</i>	Ley 382 de 1997	No se establece en la ley	Departamental - Córdoba
<i>Estampilla de la Universidad de Cundinamarca</i>	Ley 1230 de 2008	No se establece en la ley	Departamental - Cundinamarca
<i>Estampilla Desarrollo Departamental</i>	Decreto 1222 de 1986	No podrá superar una cuarta parte del presupuesto de la entidad territorial, con un tope superior de 2%.	Departamental - Guainía
<i>Estampillas Pro-Hospitales</i>	709 de 2001	No más del 3%	Departamental - Guaviare
<i>Estampilla Pro-Desarrollo Universidad Surcolombiana</i>	367 de 1197	No se establece en la ley	Departamental - Huila
<i>Estampilla Pro-Universidad de Magdalena</i>	654 de 2001	1,5% para contratos inferiores a 500 SMMLV y de 1% para los que superen ese monto.	Departamental - Magdalena
<i>Estampilla de Fomento Turístico</i>	561 de 2001	No se establece en la ley	Departamental - Meta
<i>Estampilla de la Universidad de los Llanos</i>	1178 de 2007	No se establece en la ley	Departamental - Meta

<i>Estampilla Pro - Universidad del Pacífico</i>	1685 de 2013	No se establece en la ley	Departamental - Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca
<i>Estampilla Pro- Universidad de Nariño</i>	542 de 1999	2%	Departamental - Nariño
<i>Estampilla Universidad de Pamplona</i>	1162 de 2007	No se establece en la ley	Departamental - Norte de Santander
<i>Estampilla Universidad Francisco de Paula Santander</i>	1162 de 2007	No se establece en la ley	Departamental - Norte de Santander
<i>Estampilla del Instituto Técnico de Putumayo</i>	1725 de 2017	No se establece en la ley	Departamental - Putumayo
<i>Estampilla Universidad del Quindío</i>	538 de 1999	No se establece en la ley	Departamental - Quindío
<i>Estampilla Universidad Tecnológica de Pereira</i>	426 de 1998	No se establece en la ley	Departamental - Risaralda
<i>Estampilla Universidad Industrial de Santander</i>	1790 de 2016	No se establece en la ley	Departamental - Santander
<i>Estampilla Universidad de Sucre</i>	1936 de 2018	No se establece en la ley	Departamental - Sucre
<i>Estampilla Pro- Universidad del Tolima</i>	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

El 56% de las estampillas vigentes están relacionadas con la financiación de la educación superior, el 21% están destinadas a gasto social o de desarrollo, el 20% al sector salud y el 3% al sector cultura. Para 2019, por concepto de estampillas, se registraron ingresos totales por \$1,3 billones de pesos en los municipios y \$1,2 billones en los departamentos (Ministerio de Hacienda, 2020).

Producto del excesivo número de estampillas en el país, es posible que un mismo contrato tenga hasta múltiples estampillas. Con el fin de analizar las tarifas acumuladas y el número de estampillas por contrato, la comisión tributaria territorial hizo un ejercicio económico. Se tomaron los contratos de vehículos y suministro de combustible firmados en cada departamento del país, a partir de estos contratos se analizó cuántas estampillas tenía cada contrato. Igualmente se estudió la tarifa acumulada de las diferentes estampillas por departamento. En la siguiente tabla se podrá observar dicho ejercicio.



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

<i>Gobernación</i>	<i>Tipo de contrato</i>	<i>Valor del contrato</i>	<i>Fecha</i>	<i>Tarifa acumulada estampillas</i>	<i>Número de estampillas</i>
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 hay departamentos, como el Valle del Cauca, que tienen hasta 7 estampillas para un contrato de vehículos. Por otro lado, se observa que el Atlántico alcanza una tarifa acumulada del 11% por concepto de estampillas. Además, las estampillas no tienen una norma jurídica general que rija dicho impuesto. Como consecuencia, cada ente territorial tiene estampillas diferentes con características tributarias diferentes.

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 en la financiación de la política social sino una redistribución de los recursos desde las entidades públicas que tienen mayor número de contratos hacia gastos en educación, salud, cultura entre otros. Por otro

lado, hay estampillas que gravan los contratos de prestación de servicios. Esta medida es negativa porque se afecta el ingreso disponible de los ciudadanos.

Un elemento inconstitucional y económicamente preocupante, es que las estampillas no tienen una tarifa progresiva por lo que se afecta en mayor medida a los contratos de menor valor.

Ahora bien, la mayoría de los recursos son para financiar la política social, sin embargo, en muchas ocasiones las estampillas financian rubros de funcionamiento. Este elemento es problemático toda vez que las estampillas son impuestos temporales, cuando dejen de existir se afectará el funcionamiento de la política social en los diferentes entes territoriales del país.

Todas estas problemáticas son abordadas por el presente proyecto de ley. Por un lado, genera una tarifa tope y progresiva, lo que garantiza progresividad en el impuesto y menor impacto económico. Además, se prohíbe que las estampillas financian el funcionamiento, lo que fortalece el gasto en inversión de los entes territoriales. Finalmente, prohíbe que los contratos del sector salud y educativo, así como los contratos de prestación de servicios inferiores a \$5,3 millones de pesos el mes, sean base gravable de las estampillas.

A pesar de que el proyecto de ley es positivo, se necesita una modificación para mejorar esta iniciativa legislativa.

### Pliego de modificaciones

En proyecto de ley se plantea que las secretarías de hacienda municipales y/o departamentales elaboren un informe de ejecución. Sin embargo, en algunos casos los beneficiarios directos de las estampillas son hospitales e instituciones de educación superior. Por lo tanto, estas instituciones deben incluirse como responsables para la generación de estos informes.

Artículo original	Modificación
<p><b>Artículo 7. Informe.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Este informe deberá contener el ingreso recaudado y el gasto en sus</p>	<p><b>Artículo 7. Informe. <u>La entidad beneficiaria de una estampilla y/o</u></b> 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.</p>



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.

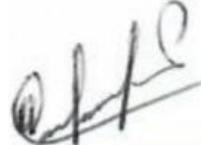
**Parágrafo 1.** Este informe deberá contener el ingreso recaudado y el gasto en sus diferentes etapas presupuestales. Se debe especificar el grado de compromiso presupuestal y de ejecución de los recursos en dicho informe. Además, se debe especificar los proyectos y contratos a financiar con dichos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

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



David Racero Mayorca

Representante a la Cámara por Bogotá



Óscar Darío Pérez Pineda

Representante a la Cámara por Antioquia



### Proposición

Solicitamos a la comisión tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate al proyecto de ley 552 de 2021 “Por medio del cual se regula la emisión de estampillas en el país”



**David Racero Mayorca**

Representante a la Cámara por Bogotá



**Óscar Darío Pérez Pineda**

Representante a la Cámara por Antioquia



## Texto propuesto para primer debate al proyecto de ley 552 de 2021

### “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 ley 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 recaudo 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 crear estampillas que tengan una destinación específica en una institución particular.



**Artículo 7. Informe.** La entidad beneficiaria de una estampilla y/o 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 en la presente ley. 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



Óscar Darío Pérez Pineda

Representante a la Cámara por Antioquia

