

Oficina de Estudios Económicos

# Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia (Actualización)

---

Héctor Julio Valero Varela

Actualizado por :  
Pastor Hamlet Sierra Reyes

Documento Web 020  
Octubre de 2007



## Resumen

Algunos países de América Latina han venido estableciendo el impuesto a las transacciones financieras, no como fue propuesto originalmente por James Tobin: un impuesto a las transacciones financieras internacionales para atenuar los efectos nocivos que produce la entrada y salida de los flujos de capital especulativos de corto plazo en las economías nacionales, sino como un gravamen a las transacciones financieras internas debido a necesidades fiscales apremiantes. Países como Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia instituyeron este impuesto de manera muy similar pero con resultados diversos.

En este sentido, el gravamen a los movimientos financieros (GMF) como se denomina en Colombia, se aplica sobre el sector financiero interno nacional y no en el sector financiero internacional al cual estaba destinado, específicamente en el mercado de divisas.

El GMF se ha constituido en los últimos años en uno de los temas de mayor polémica del sistema tributario colombiano, cuestionado desde su mismo nacimiento en noviembre de 1998 pese a su carácter transitorio, ahora siendo permanente tiene una importancia considerable para el fisco (su participación promedio en los ingresos tributarios administrados por la DIAN, entre 1999 y 2006, es del 5,4%) . Con la Ley 1111 del año 2006, este impuesto, que tenía uno de los puntos de la tarifa de forma transitoria, se aprobó como permanente en la estructura tributaria colombiana.

Este documento hace una presentación general de los aspectos más relevantes de este impuesto, dentro de los cuales se destacan: su concepción, el marco normativo en Colombia, la participación dentro de las finanzas públicas, el análisis que hacen de él tributaristas nacionales, y finalmente, se construyen tres escenarios con el propósito de vislumbrar los efectos que sobre los ingresos tributarios tendría la permanencia, la eliminación o la modificación de este tributo.

## Nota Editorial

“Los Cuadernos de Trabajo son documentos preparados en la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, en los que se analiza el sistema tributario colombiano, desde perspectivas teóricas y prácticas, con el propósito general de aportar elementos para la evaluación y continua construcción de una mejor administración tributaria y un régimen impositivo más eficiente y equitativo.

Los puntos de vista expresados en los Cuadernos de Trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen la posición institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”

## Índice

	Pág.
<a href="#">Índice de cuadros y gráficos</a>	4
<a href="#">Introducción</a>	5
1. <a href="#">Antecedentes del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)</a>	6
1.1. <a href="#">Generalidades</a>	6
1.2. <a href="#">El GMF en Colombia</a>	7
2. <a href="#">Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)</a>	9
2.1. <a href="#">Definición</a>	9
2.2. <a href="#">Hecho generador</a>	9
2.3. <a href="#">Causación</a>	10
2.4. <a href="#">Base gravable</a>	10
2.5. <a href="#">Sujetos pasivos</a>	10
2.6. <a href="#">Agentes retenedores</a>	10
2.7. <a href="#">Exenciones al impuesto</a>	10
2.8. <a href="#">Deducción</a>	12
2.9. <a href="#">Devolución</a>	12
2.10. <a href="#">Tarifa</a>	12
3. <a href="#">Análisis estadístico</a>	13
3.1. <a href="#">Recaudo bruto</a>	13
3.2. <a href="#">Participación del GMF en el recaudo total</a>	15
3.3. <a href="#">Productividad del GMF</a>	16
4. <a href="#">Opiniones de expertos nacionales frente al GMF</a>	17
5. <a href="#">Perspectivas del GMF</a>	19
5.1. <a href="#">Ventajas de la aplicación del GMF</a>	19
5.2. <a href="#">Desventajas de la aplicación del GMF</a>	20
5.3. <a href="#">Escenarios para la modificación del GMF</a>	21
6. <a href="#">Conclusiones</a>	24
<a href="#">Bibliografía</a>	25

### Índice de cuadros

	Pág.
Cuadro 1. <a href="#">Impuesto a las transacciones financieras en países latinoamericanos</a>	6
Cuadro 2. <a href="#">Recaudo bruto de los impuestos administrados por la DIAN como % PIB</a>	13
Cuadro 3. <a href="#">Recaudo mensual del Gravamen a los Movimientos Financieros 1998-2006</a>	15
Cuadro 4. <a href="#">Productividad del impuesto</a>	16
Cuadro 5. <a href="#">Cálculo de la exención del GMF</a>	20
Cuadro 6. <a href="#">Tarifas efectivas del impuesto sobre la renta</a>	20
Cuadro 7. <a href="#">Escenario 1. Se mantienen las condiciones actuales del Gravamen a los Movimientos Financieros</a>	21
Cuadro 8. <a href="#">Escenario 2. Eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros</a>	22
Cuadro 9. <a href="#">Escenario 3. Modificar el Gravamen a los Movimientos Financieros -permitir deducibilidad</a>	23

### Índice de gráficos

	Pág.
Gráfico 1. <a href="#">Gravamen a los Movimientos Financieros 1999-2006 % del PIB</a>	14
Gráfico 2. <a href="#">Recaudo mensual del GMF 1998-2006 miles de millones de pesos de 1998</a>	14
Gráfico 3. <a href="#">Participación porcentual del GMF en el total de los ingresos administrados por la DIAN</a>	15

## Introducción

A mediados de la década de los setenta, el economista norteamericano James Tobin, premio Nóbel de Economía, propuso como remedio a los efectos nocivos que produce la entrada y salida de los flujos de capital especulativos de corto plazo en las economías nacionales, la creación de un impuesto a las transacciones financieras internacionales.

En algunos países de América Latina, se ha venido implementando este impuesto, no como fue diseñado originalmente, sino como un gravamen a las transacciones financieras internas, como es el caso de Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia.

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) recibe varias denominaciones que no varían su esencia. Entre los nombres más usuales se encuentran: impuesto a los movimientos financieros, impuesto a las transacciones financieras, gravamen a las transacciones financieras, impuesto a las operaciones financieras, etc.

El propósito de este trabajo, es realizar una presentación general sobre el impuesto a las transacciones financieras, los antecedentes, el rumbo que ha seguido en Colombia, la síntesis de algunos de los trabajos que sobre el tema han desarrollado analistas del tema tributario y la presentación de tres escenarios posibles del futuro de este impuesto con referencia a los ingresos tributarios del país.

En la primera parte de este trabajo se presenta una breve referencia a la tasa Tobin. Luego se menciona el proceso de implantación del gravamen en algunos países latinoamericanos y se culmina con los antecedentes y modificaciones que ha tenido el gravamen a los movimientos financieros en Colombia.

La segunda parte se presenta el GMF desde una perspectiva jurídica, es decir, la forma en que está reglamentado en la actualidad en Colombia.

Luego se registra el comportamiento del recaudo desde su creación, analizando su desempeño relativo frente a los demás tributos administrados por la DIAN, su participación en el recaudo tributario nacional y su comportamiento individual.

Posteriormente se presenta la síntesis de consideraciones económicas y financieras realizadas por algunos de los más importantes analistas colombianos sobre este impuesto y que muestran en general una postura crítica y poco favorable a su permanencia en el sistema tributario colombiano.

En la parte final, se construyen tres escenarios con el propósito de vislumbrar los efectos que sobre los ingresos tributarios tendría la permanencia, la eliminación o la modificación de este tributo.

## 1. Antecedentes del Gravamen a los Movimientos Financieros

En esta sección se presenta, en primer lugar, una relación de las ideas más generales asociadas con la imposición sobre las transacciones financieras, enfatizando sus orígenes en la denominada tasa Tobin. En segundo lugar, se da cuenta del proceso normativo que recorrió este impuesto en Colombia desde su nacimiento como contribución de carácter temporal hasta su actual forma de impuesto permanente y la confirmación de la tarifa de cuatro puntos permanentes incluidos en la última reforma tributaria, además de conceder un mayor nivel de exención en el tributo para las transacciones de los cuentahabientes de ahorros.

### 1.1. Generalidades

A mediados de la década de los setenta el economista norteamericano James Tobin, premio Nóbel de Economía, propuso la creación de un impuesto a las transacciones financieras internacionales como remedio a los efectos nocivos que produce la entrada y salida de los flujos de capital especulativos de corto plazo en las economías nacionales.

Según James Tobin, cada país debería crear esta imposición a una tasa baja (entre el 0.1% y el 0.5%) por cada transacción financiera internacional. La base aplicable sería el monto de cada transacción de cambio de divisa en doble vía. Su utilización debería traer como consecuencia la desmotivación de los inversionistas de capital, que para la obtención de ganancias requieran de una gran cantidad de operaciones diarias, semanales o mensuales. El impuesto no afectaría el flujo de capitales para la inversión productiva, ya que la entrada de este tipo de capitales es de mediano y largo plazo. Los efectos resultantes de su aplicación a la tasa como la propuesta por Tobin serían poco significativos, sin embargo, dicho impuesto se constituiría en un instrumento de los gobiernos nacionales para frenar el ingreso de "capitales golondrina" que a la menor señal de riesgo país podrían desestabilizar una economía.

De acuerdo con su creador, el impuesto pretende desincentivar las transacciones especulativas, sin perjudicar el comercio internacional, los flujos de capital a largo plazo, ni los ajustes en el valor de las monedas como consecuencia de cambios en la economía real. Adicionalmente, los ingresos provenientes de su aplicación podrían dedicarse a la inversión social.

En el contexto internacional, la adopción de este impuesto ha sido muy controvertida, porque algunos analistas y especialmente los sectores afectados consideran que atenta contra la libre movilidad de las fuerzas del mercado; impide el flujo de capitales para la inversión y el sistema financiero internacional, de tal forma que su implantación se considera difícil, más aún, al requerir de una armonización fiscal mundial.

Algunos países de Latinoamérica han venido estableciendo el impuesto a las transacciones financieras, no como fue propuesto originalmente por Tobin, sino como un gravamen a las transacciones financieras internas. Países como Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia instituyeron este impuesto de manera muy similar pero con resultados diversos.

En Argentina fue creado mediante la denominada ley de competitividad, la cual entró en vigencia en abril de 2001, con una tasa inicial del 0.25% y luego fue elevada hasta el 1.2%, repartido en 0.6% al débito y 0.6% al crédito. En Brasil, el impuesto fue creado en 1996 y permanece con una tasa provisional del 0.38% sobre los retiros bancarios. En el caso de Ecuador, fue introducido en 1999 en lugar del impuesto sobre la renta, con una tasa del 1%, luego fue reducida al 0.8% y se derogó finalmente en el 2001. Perú lo estableció en el año 2004, pero, fue demandada la ley que le dio vida jurídica. Inicialmente la tasa planteada fue del 0.15% y actualmente se encuentra en el 0.8%. En Bolivia fue adoptado también en el 2004 con una tasa inicial del 0.3% para el primer año y del 0.25% para el segundo. En Venezuela se implantó en 1999 como impuesto al débito bancario con una tasa del 0.5% y recientemente fue derogado dado los buenos precios del petróleo que han incidido positivamente sobre los ingresos fiscales del país (ver cuadro 1).

Cuadro 1  
Impuesto a las transacciones financieras en países latinoamericanos

País	Denominación	Tasa aplicable	Observaciones	Fuente
Argentina	Impuesto sobre los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria (conocido como impuesto al cheque)	1,20%	0,6% al débito y 0,6% al crédito descontable el 34% del impuesto pagado por el crédito para otros impuestos	Decreto 534 de 2004
Ecuador	Impuesto a la circulación de capitales.	0,80%	Derogado a partir de 2001.	Ley Trole II por el CONAM publicada en el registro oficial número 144 de agosto 18 de 2000
Perú	Impuesto a las transacciones financieras	0,80%	A partir del 1º de enero de 2006 la tasa aplicable es del 0,6%	Ley 28194 publicada el 26 de marzo de 2004 y vigente a partir del 27 de marzo de 2004
Venezuela	Impuesto al débito bancario	0,50%	Aplicable hasta 11:59 del 31 de diciembre de 2005	Ley de reforma parcial de la Ley que establece el impuesto al débito bancario (sancionada el 23-11-04)Gaceta oficial No. 38,088 de 16-12-04
Bolivia	Impuesto a las transacciones financieras	0,25%	Creada por dos años. El primer año al 0,3% y el 0,25% para el segundo año (a partir de julio de 2005)	Ley No. 246 del 1º de abril de 2004 con carácter temporal.
Brasil	Contribución provisional para transacción de valores crédito y débito de naturaleza financiera	0,38%	Hasta el 31 de diciembre de 2007	Creada con la Ley 9311 del 23 de octubre de 1996 y modificada por la instrucción normativa SFR N° 450 del 21 de septiembre de 2004.

Elaboro: División de Mediciones Fiscales; Oficina de Estudios Económicos. DIAN.

La adopción de este tipo de gravamen, como una extensión de la Tasa Tobin, ha contribuido a la mejora en los recaudos tributarios en muchos de los países que lo han introducido al torrente de los ingresos corrientes; una de las principales razones y cualidades es sin lugar a dudas por su ágil y sencilla manera de recaudar y por su reducido número de responsables ante la Administración Tributaria.

Se pueden encontrar varias circunstancias, que han precedido al establecimiento de un impuesto sobre las transacciones financieras:

- Una profunda crisis del sector financiero interno
- Un marcado déficit fiscal
- El establecimiento de compromisos ante los entes de crédito multilateral

A pesar de las fuertes críticas que ha recibido, especialmente por parte de los sectores y agremiaciones vinculadas al sector financiero nacional y de forma tímida por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cierto es que, cada día más países se dejan seducir por sus bondades para el recaudo.

Llama la atención en el debate sobre este tributo, la posición que mantiene el FMI. Por una parte cataloga a este impuesto como antitécnico, pero de otro lado, muchos de los programas de ajuste fiscal en los que ha incidido el FMI han mantenido este gravamen dentro de las estructuras impositivas de las naciones que reciben su asistencia técnica.

Otra de las características que se presenta en forma casi generalizada en los diferentes países es su creación como un impuesto de carácter temporal y al cabo de un corto lapso de tiempo es convertido en un impuesto permanente. Igualmente, en la mayoría de países donde se ha adoptado este gravamen, han sido demandadas las normas que los establecen ante los organismos judiciales y constitucionales, de las cuales han salido fortalecidos en su mayor parte.

## 1.2. El GMF en Colombia

La crisis generalizada del sistema financiero internacional de finales de la década de los noventa y más específicamente la cesación de pagos de las obligaciones crediticias de Rusia y las medidas tomadas para solucionar los problemas de la banda cambiaria en el Brasil, afectaron de manera considerable a los países en vía de desarrollo y especialmente a los países latinoamericanos.

Estos hechos tuvieron como consecuencias: la disminución en el flujo neto de capitales externos, la desconfianza entre los inversionistas y prestamistas internacionales, la drástica reducción de los recursos disponibles y un considerable aumento de los márgenes crediticios.

En Colombia la situación se hizo palpable mediante una reducción sistemática de los ingresos netos de capital extranjero, en un importante número de liquidaciones de inversiones de fondos de capital foráneo y la reconsideración de algunas decisiones de inversión extranjera en el país.

Durante el año 1998, se mantuvieron restricciones monetarias que jalonaron al alza las tasas de interés y hubo una reducción, casi total, de la demanda por títulos de mediano y largo plazo. Esa situación llevó a un grave deterioro de la posición financiera de las entidades de crédito y general al sector financiero. La cartera vencida alcanzó el mayor nivel de la década, así como un incremento acentuado de los activos improductivos a cargo del sistema financiero nacional.

Bajo estas circunstancias, el país debió adoptar una serie de medidas tendientes a controlar la crisis dentro de las cuales se destacan:

- La ampliación del suministro de liquidez permanente hacia el sistema financiero, tanto en montos como en plazos, a través del Banco de la República.
- El fortalecimiento patrimonial del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN), incluyendo el acuerdo con el Banco de la República de un mecanismo especial de redescuento por \$500.000 millones.
- Aportes de liquidez por parte de la Dirección General del Tesoro Nacional hasta por \$280.000 millones.
- El otorgamiento del aval de la nación a FOGAFIN para garantizar créditos externos por 600 millones de dólares para el fortalecimiento del sector financiero, según quedó establecido en el numeral No. 8 del considerando del Decreto 2330 de noviembre 16 de 1998.

Las organizaciones solidarias, que desarrollan actividades financieras y de ahorro y crédito, fueron las primeras en sufrir los rigores de la crisis, con el agravante de que sus depósitos no se encontraban cobijados por el seguro de depósito del FOGAFIN. Por esta razón fue necesaria la intervención por parte del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial) de treinta y cuatro cooperativas de ahorro y crédito y por parte de la Superintendencia Bancaria se intervinieron ocho cooperativas financieras.

De otra parte, las altas tasas de interés, el desempleo, el desbordamiento de la capacidad de pago de muchos deudores del sistema de financiación de vivienda UPAC y la iliquidez en la economía arrastró a la crisis al sector de la construcción.

Es así como el gobierno nacional, expresando su temor por las condiciones tanto internas como externas del mercado financiero y con el propósito de evitar las experiencias vividas por Chile en 1985, en Venezuela en 1994 y en México en 1995, donde las pérdidas fueron

superiores al quince por ciento del producto interno bruto, declaró el estado de emergencia económica y social con la expedición del Decreto 2330, del 16 de noviembre de 1998.

Teniendo como base: la crisis del sector cooperativo, donde cerca de 400.000 personas tenían ahorros en las entidades intervenidas, por cifras menores de quinientos mil pesos (\$500.000) y ante la dificultad por parte de éstas de poder enajenar sus activos para realizar el reembolso de los dineros (numeral 15 del considerando del Decreto 2330 de noviembre 16 de 1998); teniendo en cuenta que los recursos ordinarios del FOGAFIN se hallaban agotados y que se hacía necesario dotar al estado de recursos presupuestales para conjurar la crisis y evitar mayores problemas futuros se expidió el Decreto Legislativo 2331 del 16 de Noviembre de 1998.

Con este decreto fue creada una contribución sobre transacciones financieras internas con carácter temporal (su vigencia fue establecida hasta el 31 de diciembre del año 1999), con aplicación sobre todas las transacciones que realizaran los usuarios de los establecimientos del sector financiero a una tasa general del dos por mil (0.2%), y una tasa especial para las transacciones interbancarias al uno punto dos por diez mil (0.12%).

La orientación de los recursos aportados por esta contribución cambió ante la ocurrencia de un desastre natural que afectó especialmente la zona cafetera del país. En efecto, el 29 de enero de 1999 el gobierno nacional expidió el Decreto 195 estableciendo la emergencia económica, a fin de obtener recursos que permitieran la reconstrucción de la zona afectada.

En desarrollo de esta norma también se expidió el Decreto 258 del 11 de febrero del mismo año, donde se reorientaban los recursos de la contribución sobre las transacciones financieras a la atención de los efectos provocados por el desastre.

Adicionalmente, en desarrollo del control constitucional, mediante sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999, la Corte Constitucional cambió radicalmente el propósito inicial con que el gobierno había creado la contribución sobre transacciones financieras, al declarar INEXEQUIBLE la destinación "exclusiva" del recaudo de la contribución señalando expresamente la inconstitucionalidad de la frase: "... destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema y, de esta manera, proteger a los usuarios del mismo..". En el fallo de la Corte se concluyó, que por las características de este tipo de imposición, se trataba más de un impuesto y no de una contribución, como estaba planteado y por lo tanto no podía ser de destinación específica, lo cual está expresamente prohibido por la Constitución Nacional de Colombia.

En agosto 8 de 2000 se promulgó la denominada Ley del Plan (Ley 608), con la cual se acoge el pronunciamiento de la Corte Constitucional y se comienza a hablar de un "impuesto nacional de carácter temporal". Se ratifica los aspectos fundamentales del tributo (hecho generador, base gravable, obligados, etc.) en los términos desarrollados por los decretos que le dieron vida jurídica.

Igualmente, se reafirma la destinación consagrada en el Decreto 258 de 1999 que consagró estos recursos a "la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona afectada...". Especial mención merece el artículo 17 de esta ley que respecto de la vigencia del impuesto establece que el mismo "regirá entre el primero (1o.) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil (2000)".

Con la expedición de la Ley 633 del 29 de Diciembre de 2000 el Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF- se convierte en un nuevo impuesto de carácter permanente en la estructura tributaria colombiana. En aplicación de la Ley 863 de 2003 la tarifa se aumentó transitoriamente un punto al 4 por mil y la Ley 1111 de 2006 modificó nuevamente la tarifa del impuesto, pasando el punto adicional a permanente.

La Ley 788 de diciembre de 2002 introdujo algunas modificaciones para su manejo y control. La exposición de motivos de esta ley justificó la adopción de modificaciones al gravamen, aduciendo que las mismas tenían la finalidad de "mejorar el recaudo por ese concepto y de cerrar las brechas de elusión tributaria que se han identificado".

Estas disposiciones replantearon el hecho generador incluyendo operaciones no cubiertas en la legislación previa y amplió los sujetos pasivos y los agentes retenedores.

## 2. Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)

Con base en las disposiciones vigentes, recogidas en el Estatuto Tributario colombiano, esta sección tiene el propósito de presentar los elementos fundamentales que caracterizan el gravamen a los movimientos financieros (GMF), desde su propia definición, pasando por la base gravable, exclusiones, devoluciones y tarifa.

### 2.1. Definición

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) es un impuesto indirecto del orden nacional <sup>1</sup> que se aplica a las transacciones financieras realizadas por los usuarios del sistema. Su administración corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que cumple este mandato desarrollando labores de investigación, control, determinación, discusión, cobro, devolución del impuesto y las demás funciones que le son propias de acuerdo con las facultades otorgadas en el Estatuto Tributario.

### 2.2. Hecho generador

El hecho generador está definido en el artículo 871 (adicionado por la Ley 633 de 2000) del Estatuto Tributario y lo constituye la realización de las siguientes transacciones financieras:

- Disposición de recursos de las cuentas corrientes o de ahorro por parte de personas o empresas o disposición de recursos de las cuentas de depósito del Banco de la República, siempre que tal disposición implique:
  - Retiro en efectivo.
  - Retiro mediante cheque.
  - Retiro mediante talonario.
  - Retiro con tarjeta débito.
  - Retiro por cajero electrónico.
  - Retiro o pago en puntos de pago.
  - Notas débito.
- La expedición (giro) de cheques de gerencia.
- Traslado de fondos a cualquier título.
- Cesión de recursos a cualquier título.
- Traslado o cesión de recursos entre diferentes copropietarios sobre carteras colectivas (así no estén vinculados a una cuenta corriente, de ahorro o de depósito).
- Retiro de recursos por parte del beneficiario o fideicomitente sobre carteras colectivas (así no estén vinculados a una cuenta corriente, de ahorro o de depósito).
- La disposición de recursos a través de los denominados contratos o convenios de recaudo o similares que suscriban las entidades financieras con sus clientes y que no se manejen por cuenta corriente, de ahorros o de depósito.
- Los pagos o transferencias efectuados a terceros a través de notas débito manejados por cuentas contables o de otro género diferentes a las cuentas corrientes, de ahorro o de depósito.
- Los movimientos contables en los que se configure el pago de obligaciones o el traslado de bienes, recursos o de derechos a cualquier título.
- Los débitos efectuados sobre los depósitos acreditados como saldos positivos de tarjetas de crédito.
- El pago de los importes de los depósitos a término mediante el abono en cuenta.

Para evitar que la forma de algunas operaciones lleve a suponer que en la misma se están realizando varias transacciones, se consideró que existe sólo una transacción cuando se produce:

- El retiro del cheque y el pago del mismo en las cuentas de ahorro de sus clientes para las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.
- La expedición de cheques de gerencia con cargo a una cuenta corriente o de ahorros del usuario.
- El movimiento contable y el abono en cuenta corriente o de ahorros que se realice en las operaciones cambiarias se considera una sola operación hasta el pago al titular de la operación de cambio, para lo cual los intermediarios cambiarios deberán identificar la cuenta corriente o de ahorros mediante la cual dispongan de los recursos.

---

<sup>1</sup> Es indirecto por cuanto entre el sujeto pasivo que es quien asume la carga económica y el sujeto activo que es la nación media un intermediario responsable del pago efectivo del tributo. El ámbito de aplicación es todo el territorio nacional y el titular de la deuda tributaria es la Nación. Concepto general del gravamen a los movimientos financieros. DIAN 2003.

### 2.3. Causación

El GMF un impuesto instantáneo y se causa en el momento en que se realice la transacción financiera, es decir, que se obtenga la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera, sea por abono, pago en efectivo o expedición de cheques. Se causa por cada operación sujeta al impuesto, pero por efectos administrativos se consagra un periodo semanal para presentar las declaraciones correspondientes por parte de los responsables.

### 2.4. Base gravable

La base gravable del GMF estará compuesta por el valor total de la transacción financiera mediante la cual se dispone de los recursos. En el caso de los Depósitos a Término que se paguen mediante abono en cuenta ya sea en cuenta corriente o de ahorros o de depósito en el Banco de la República, la base está constituida por el valor del principal y los intereses.

### 2.5. Sujetos pasivos

Los sujetos pasivos del GMF son los usuarios y clientes de las entidades del sector financiero y demás entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Valores y la Superintendencia de Economía Solidaria, incluido el Banco de la República.

Cuando se trate de retiros de fondos que manejen ahorro colectivo, el sujeto pasivo es el ahorrador individual o beneficiario del retiro.

Cuando las entidades vigiladas giren cheques con cargo a cuentas de las cuales sean titulares, son sujetos pasivos del gravamen, por cuanto hay una disposición de recursos de una cuenta corriente. En los giros de cheque por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, así se considere una sola operación, cuando se dé el movimiento contable y la disposición de los recursos, el sujeto pasivo es la entidad titular de la cuenta.

### 2.6. Agentes retenedores

Los agentes retenedores autorizados por la ley son responsables del recaudo y pago del GMF. Las principales entidades que tienen a su cargo esta responsabilidad son:

- Banco de la República.
- Entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.
- Entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores.
- Entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

### 2.7. Exenciones al impuesto

Para que procedan las exenciones que a continuación se relacionan, las entidades respectivas deberán identificar las cuentas a través de las cuales se van a manejar de manera exclusiva las operaciones financieras. Serán exentas del GMF:

- Los retiros efectuados de las cuentas de ahorro abiertas en entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las superintendencias Financiera o de Economía Solidaria respectivamente, que no excedan mensualmente de trescientas cincuenta (350) UVT<sup>2</sup>, para lo cual el titular de la cuenta deberá indicar por escrito ante el respectivo establecimiento de crédito o cooperativa financiera, que dicha cuenta será la única beneficiada con la exención.
- Los traslados entre cuentas corrientes de un mismo establecimiento de crédito, cuando dichas cuentas pertenezcan a un mismo y único titular que sea una sola persona.
- Las operaciones que realice la dirección del tesoro nacional directamente o a través de los órganos ejecutores, incluyendo las operaciones de reporto que se celebren con esta entidad y el traslado de impuestos a dicha dirección por parte de las entidades recaudadoras.
- Las operaciones de liquidez que realice el Banco de la República.
- Los créditos interbancarios.

---

<sup>2</sup> Con el fin de unificar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la Ley 1111 de 2006 en su artículo 50, crea la Unidad de Valor Tributario UVT, la cual es una medida de valor que permite ajustar todas las cifras y valores relativos a los impuestos y obligaciones administrados por la DIAN. Esta unidad se ajustará anualmente con la variación del IPC de ingresos medios. El valor en pesos de la UVT será de veinte mil pesos (\$20.000.00) (Valor año base 2006). Para el año 2007 se ajustó en 4.87%, es decir que su valor en pesos para el 2007 será de \$20.974.00.

- Los créditos interbancarios y la disposición de recursos originadas en las operaciones de reporto y operaciones simultáneas y de transferencia temporal de valores sobre títulos materializados o desmaterializados, realizados exclusivamente entre entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, entre estas e intermediarios de valores inscritos en el registro nacional de agentes de mercado de valores o entre dichas entidades vigiladas y la Tesorería General de la Nación y las tesorerías de las entidades públicas
- La compensación y liquidación que se realice a través de sistemas de compensación y liquidación administradas por entidades autorizadas para tal fin respecto a operaciones que se realicen en el mercado de valores, derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios o de otros commodities, incluidas las garantías entregadas por cuenta de participantes y los pagos correspondientes a la administración de valores en los depósitos centralizados de valores.
- Las operaciones reporto realizadas entre el FOGAFIN o el Fondo de Garantías de Instituciones Cooperativas (FOGACOOOP) con entidades inscritas ante tales instituciones.
- El manejo de recursos públicos que hagan las tesorerías de las entidades territoriales.
- Las operaciones financieras realizadas con recursos del sistema general de seguridad social en salud, de las EPS y ARS diferentes a los que financian gastos administrativos, del sistema general de pensiones a que se refiere la Ley 100 de 1993, de los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987 y del sistema general de riesgos profesionales, hasta el pago a las instituciones prestadoras de salud, IPS, o al pensionado, afiliado o beneficiario, según el caso.
- Las operaciones financieras que se efectúen con recursos del sistema general de riesgos profesionales hasta el pago a las instituciones prestadoras de salud (IPS), al pensionado, afiliado o beneficiario.
- Las operaciones realizadas con los recursos correspondientes a los giros que reciben las IPS (instituciones prestadoras de servicios) por concepto de pago del POS (plan obligatorio de salud) por parte de las EPS o ARS hasta en un 50%.
- Los desembolsos de crédito mediante abono a la cuenta o mediante expedición de cheques que realicen los establecimientos de crédito, las cooperativas con actividad financiera o las cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por las superintendencias Financiera o de Economía Solidaria respectivamente.
- Las operaciones de compra y venta de divisas efectuadas a través de cuentas de depósito del Banco de la República o de cuentas corrientes, realizadas entre intermediarios del mercado cambiario vigilados por las Superintendencias Bancaria o de Valores, el Banco de la República y la Dirección del Tesoro Nacional; estas cuentas deben ser de uso exclusivo para la compra y venta de divisas entre los intermediarios del mercado cambiario.
- Los cheques de gerencia cuando se expidan con cargo a los recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante, siempre y cuando el cheque sea de la misma entidad.
- Los traslados que se realicen entre cuentas corrientes y/o de ahorros abiertos en un mismo establecimiento de crédito, cooperativa con actividad financiera o cooperativa de ahorro y crédito vigiladas por las superintendencias Financiera o de Economía Solidaria respectivamente a nombre de un mismo y único titular.
- Los traslados entre cuentas de ahorro colectivo y cuenta corriente o de ahorro que pertenezca a un mismo y único titular y sean del mismo establecimiento de crédito.
- Los retiros efectuados de cuentas de ahorro especial que los pensionados abran para depositar el valor de sus mesadas pensionales y hasta el monto de las mismas, cuando estas sean equivalentes a cuarenta y un (41) unidades de valor tributario - UVT o menos. Los pensionados podrán abrir y marcar otra cuenta en el mismo establecimiento de crédito para gozar de la exención.
- Las operaciones del fondo de estabilización de la cartera hipotecaria creados por el artículo 48 de la Ley 546 de 1999.
- Las operaciones derivadas del mecanismo de cobertura de tasa de interés para los créditos individuales hipotecarios para la adquisición de vivienda.
- Los movimientos contables correspondientes a pago de obligaciones o traslado de bienes, recursos y derechos a cualquier título efectuado entre entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o de Valores, entre éstas e intermediarios de valores inscritos en el registro nacional de valores e intermediarios o entre dichas entidades vigiladas y la Tesorería General de la Nación y las tesorerías de las entidades públicas, siempre que correspondan a operaciones de compra y venta de títulos de deuda pública.
- Los movimientos contables correspondientes efectuado entre entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o de Valores y la Tesorería General de la Nación y las tesorerías de las entidades públicas, siempre que correspondan a operaciones de compra y venta de títulos de deuda pública.
- Los retiros que realicen las asociaciones de hogares comunitarios autorizadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de los recursos asignados por esta entidad.
- Los movimientos contables correspondientes a la compensación derivada de operaciones de reaseguro.
- La Ley 1111 de 2006 adicionó la exención para la disposición de recursos y los débitos contables respecto de las primeras sesenta (60) unidades de valor tributario – UVT- mensuales que se generen por el pago de los giros provenientes del exterior, que se canalicen a través de entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera. PAR.—El gravamen a los movimientos financieros que se genere por el giro de recursos exentos de impuestos de conformidad con los tratados, acuerdos y convenios internacionales suscritos por el país, será objeto de devolución en los términos que indique el reglamento. PAR. 2º— . Para efectos de control de las exenciones consagradas en el artículo 42 de la mencionada Ley las entidades respectivas deberán identificar las cuentas en las cuales se manejen de manera exclusiva dichas operaciones, conforme lo disponga el reglamento que se expida para el efecto. En ningún caso procede la exención de las operaciones señaladas en el presente artículo cuando se incumpla con la obligación de identificar las respectivas cuentas, o cuando aparezca más de una cuenta identificada para el mismo cliente. PAR. 3º— Adicionado. L. 1111/2006, art. 42. Los contribuyentes beneficiarios de los contratos de estabilidad tributaria que regulaba el artículo 240-1 de este estatuto, están excluidos del gravamen a los movimientos financieros durante la vigencia del contrato, por las operaciones propias como sujeto pasivo del tributo, para lo cual el representante legal deberá identificar las cuentas corrientes o de ahorros en las cuales maneje los recursos de manera exclusiva. Cuando el contribuyente beneficiario del contrato de estabilidad tributaria sea agente retenedor del gravamen a los

movimientos financieros, deberá cumplir con todas las obligaciones legales derivadas de esta condición, por las operaciones que realicen los usuarios o cuando, en desarrollo de sus actividades deba realizar transacciones en las cuales el resultado sea la extinción de obligaciones de su cliente.

## 2.8. Deducción

- La Ley 1111 de 2006 consagró el beneficio tributario de la deducción de un punto de la tarifa del impuesto para los contribuyentes del impuesto de renta. Es deducible el veinticinco por ciento (25%) del Gravamen a los Movimientos Financieros que efectivamente hayan pagado los contribuyentes del impuesto de renta durante el respectivo año gravable, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

## 2.9. Devolución

- Para efectos de proceder a la devolución del Gravamen a los Movimientos Financieros GMF retenido en exceso o indebidamente, se deberá cumplir con el trámite por parte de la entidad titular de la cuenta de depósito en el Banco de la República<sup>3</sup>.
- El GMF que se genere por el giro de los recursos exentos del impuesto de conformidad con tratados, acuerdos y convenios internacionales suscritos por el país, serán objeto de devolución.
- Las sociedades de titularización, los establecimientos de crédito que administren cartera hipotecaria movilizada y las sociedades fiduciarias tendrán derecho a la devolución del gravamen a los movimientos financieros que se cause por la transferencia de los flujos en los procesos de movilización de la cartera hipotecaria para vivienda.

## 2.10 Tarifa

Este tributo surgió como una contribución temporal con tarifa del 2 por mil. Posteriormente se convirtió en impuesto permanente con la Ley 633 del año 2000 la tarifa se elevó al 3 por mil. Sin embargo, la Ley 863 de 2003 incrementó dicha tarifa al 4 por mil de manera temporal entre los años gravables 2004 a 2007 inclusive. La Ley 1111 de 2006 determinó la tarifa en el 4 por mil (4 x 1000) a partir del año 2007.

---

<sup>3</sup> La entidad afectada deberá dirigir una solicitud a la Subdirección de Cuentas de Depósito del Departamento de Servicios Electrónicos y Pagos, firmada por el representante legal con reconocimiento de texto y firma ante Notario Público, en la cual se expliquen los motivos que dan lugar a la devolución, relacionando en dicha solicitud: el número de la operación, concepto de la misma, el valor de la operación y el valor del GMF retenido objeto de la devolución. A dicha solicitud se deberá anexar copia auténtica o fotocopia autenticada del certificado de existencia y representación legal expedido por la entidad que los vigile con una antigüedad no superior a treinta (30) días. Con base en la documentación anterior, y en el estudio de las normas vigentes, el Banco de la República tramitará la solicitud de devolución informando sus resultados a la entidad solicitante. Banco de la República. Circular reglamentaria externa - DCO – 250, enero 22 de 2004.

### 3. Análisis estadístico

En esta sección se analiza la evolución de este tributo desde su introducción al país hasta el año 2006. Tal evolución se registra a través de comparaciones con la trayectoria de los otros impuestos del orden nacional, así como mediante el empleo de indicadores acerca del crecimiento del recaudo, su participación en la tributación nacional y la productividad del impuesto.

#### 3.1. Recaudo bruto

La evolución del recaudo de los ingresos administrados por la DIAN ha tenido una tendencia creciente y regular, pasando del 11.0% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1999 a 16.4% del PIB en el 2006.

Cuadro 2  
Recaudo bruto de los impuestos administrados por la DIAN\*  
Como porcentaje del PIB

Impuesto \ año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Internos</b>	7,8%	8,5%	8,4%	10,3%	10,8%	11,2%	11,7%	12,0%	12,6%
<b>Renta</b>	4,3%	4,4%	4,3%	5,4%	5,3%	5,5%	6,2%	6,5%	7,0%
Cuotas	1,2%	1,4%	1,4%	2,1%	1,8%	1,8%	2,5%	2,8%	3,1%
Retención	3,1%	3,0%	2,9%	3,3%	3,6%	3,7%	3,7%	3,7%	3,9%
<b>Iva Interno</b>	3,2%	3,3%	3,3%	3,9%	3,9%	4,2%	4,3%	4,3%	4,4%
Declaraciones	2,6%	2,6%	2,6%	2,8%	2,8%	3,0%	3,0%	3,1%	3,4%
Retención	0,7%	0,7%	0,7%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,0%
<b>GMF</b>	0,0%	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%
<b>Timbre</b>	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Patrimonio **</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,5%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Externos</b>	2,9%	2,4%	2,6%	2,9%	2,8%	2,9%	2,9%	3,3%	3,8%
Arancel	1,2%	0,9%	1,0%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	1,1%	1,1%
Iva Externo	1,7%	1,4%	1,6%	1,7%	1,7%	1,9%	2,0%	2,2%	2,6%
<b>Total</b>	<b>10,7%</b>	<b>10,8%</b>	<b>11,0%</b>	<b>13,2%</b>	<b>13,5%</b>	<b>14,1%</b>	<b>14,6%</b>	<b>15,3%</b>	<b>16,4%</b>

\*: Recaudo bruto: Incluye recaudo en efectivo y en papeles; no incluye compensaciones.

\*\* : En los años 2002 y 2003 corresponde al recaudo por el impuesto de seguridad democrática.

Fuente: SIAT, "Estadísticas Gerenciales", corte a 25 de agosto de 2007. Oficina de Estudios Económicos - DIAN.

Elaboró: División de Mediciones Fiscales. Oficina de Estudios Económicos - DIAN.

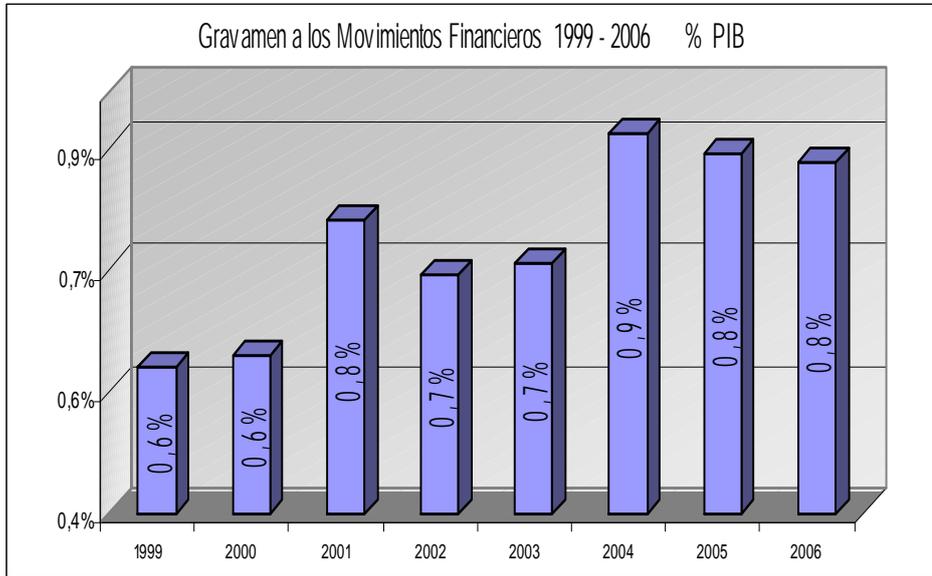
El impuesto sobre la renta se constituye en la mayor fuente de ingresos tributarios del Estado, seguido por el impuesto al valor agregado (IVA). Estos dos impuestos representan aproximadamente el 70% de los ingresos tributarios y su carga tributaria conjunta pasó de 7.7% del PIB a 11.4% del PIB para el mismo periodo 1999 a 2006, ( ver cuadro 2).

Los impuestos externos constituyen otra fuente importante de los ingresos tributarios administrados por la DIAN. Éstos están compuestos por el arancel y el IVA de origen externo. El primero de ellos prácticamente mantuvo su participación en el PIB, mientras que el IVA presentó un marcado dinamismo, elevando casi en un punto su aporte a la recaudación como proporción del PIB (1,4% en 1999 frente a 2,6% en 2006).

El recaudo por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros, se ha convertido en una fuente importante de recursos para el Estado. Bajo su figura inicial de contribución, a la tasa del 2 por mil, su recaudo alcanzó la cifra de 0.6% del PIB en 1999, indicador que se mantiene hasta el año 2000, pero posteriormente, ante los aumentos en la tarifa (Ley 633 del 2000 y Ley 863 de 2003) los incrementos en los montos de recaudo no respondieron con la misma intensidad. En conclusión, a pesar de duplicarse la tarifa del impuesto, la participación del GMF frente al Producto Interno Bruto no lo hizo así. El aumento significativo en el recaudo por concepto de GMF se dio entre los años 2004 a 2006 en donde alcanza el nivel del 0.9% del PIB para 2004 y luego se mantiene en 0.8% desde 2005 (ver cuadro 2).

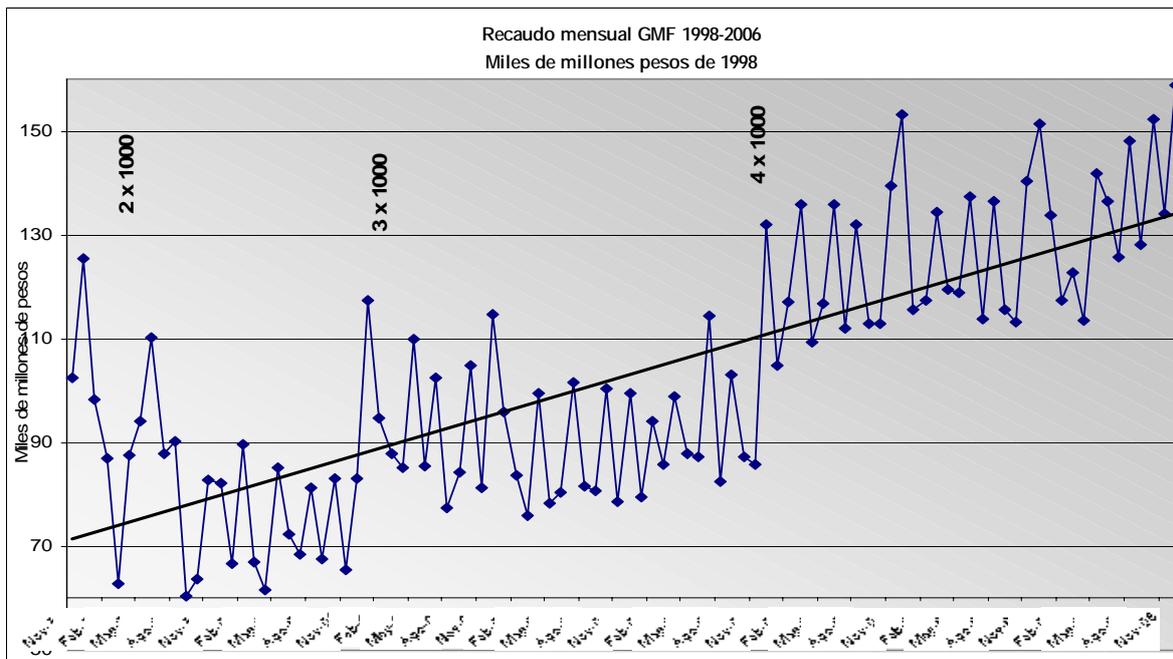
En términos generales, se percibe que el recaudo por concepto del GMF tiene una tendencia creciente, con altibajos asociados a las modificaciones sobre su tarifa y al comportamiento general de la economía. La tarifa fue aumentada en un 100% entre 1999 y 2004 sin que su participación en el PIB refleje plenamente tal incremento. Lo anterior se puede apreciar en el gráfico 1.

Gráfico 1



De otra parte, el comportamiento del recaudo mensual del GMF en términos nominales (Cuadro 3) muestra que la tendencia descrita es irregular a lo largo del periodo anual, aunque también presenta similitudes entre un año y otro. Dentro de esta tendencia, se observa que, en todos los casos, en el mes de diciembre de cada año el recaudo del tributo alcanza su máximo nivel, presumiblemente por ser este el periodo del año donde se presenta el mayor volumen de transacciones comerciales.

Gráfico 2



Cuadro 3

Recaudo mensual del Gravamen a los Movimientos Financieros <sup>1/</sup> 1998-2006									
Millones de pesos									
Mes	1998 <sup>2/</sup>	1999 <sup>2/</sup>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Enero		100.562	73.869	140.806	123.571	108.815	152.718	177.520	215.372
Febrero		90.284	101.627	115.681	109.282	130.195	172.123	182.004	190.227
Marzo		65.871	77.081	109.202	99.849	119.851	202.033	210.199	200.162
Abril		92.613	71.534	106.873	132.004	139.738	164.236	188.628	186.539
Mayo		99.863	99.445	138.424	104.323	125.830	176.198	188.304	234.080
Junio		117.509	84.442	107.973	107.769	125.569	205.859	218.481	225.948
Julio		93.879	80.002	129.216	136.050	164.263	170.688	181.556	208.535
Agosto		97.057	95.165	98.194	109.443	118.377	200.855	218.149	247.084
Septiembre		65.254	79.509	107.123	108.306	148.262	172.186	184.812	214.252
Octubre		68.749	98.003	133.506	135.169	125.685	172.739	181.751	255.448
Noviembre	101.448	89.955	77.297	103.788	106.518	123.715	213.240	225.856	224.500
Diciembre	125.384	89.941	98.770	146.575	135.817	191.200	234.718	243.968	266.800
Total	226.832	1.071.538	1.036.744	1.437.359	1.408.101	1.621.500	2.237.595	2.401.226	2.668.946
%PIB	n.a.	0,7%	0,6%	0,8%	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%

1/: En el año 1998 fue reglamentado mediante Decreto de Emergencia Económica (No. 2331 de 1998) se denominó Contribución del 2 por mil, con carácter temporal; posteriormente con ocasión del terremoto que afectó al Eje Cafetero en enero de 1999, se prolonga por un año más su duración. La Corte Constitucional mediante Sentencia C-136 de marzo 4 de 1999 aclara que no es una Contribución, es un impuesto directo, define una sola tarifa para todas las operaciones sujetas al impuesto (2 por mil) y que los recursos deben consignarse a la Dirección del Tesoro Nacional y no a Fogafin. Con la ley 633 de 2000, se creó como Gravamen a los Movimientos Financieros con una tarifa del tres (3) por mil, rigiendo a partir del 1o de enero del año 2001. La Ley 863 de 2003 (art. 18) además de señalar las exenciones del impuesto, estableció que para los años gravables 2004 a 2007 la tarifa será del cuatro (4) por mil.

2/: A partir de Marzo de 1999 lo administra la DIAN. De allí que el recaudo relaizado por la Dian en el año 1999 suma de marzo a diciembre \$ 880.692 millones, tal y como aparece en los informes Estadísticos Tributarios de la Dian

Fuente: Dirección General del Tesoro. Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Elaboró: División de Mediciones Fiscales. Oficina de Estudios Económicos DIAN.

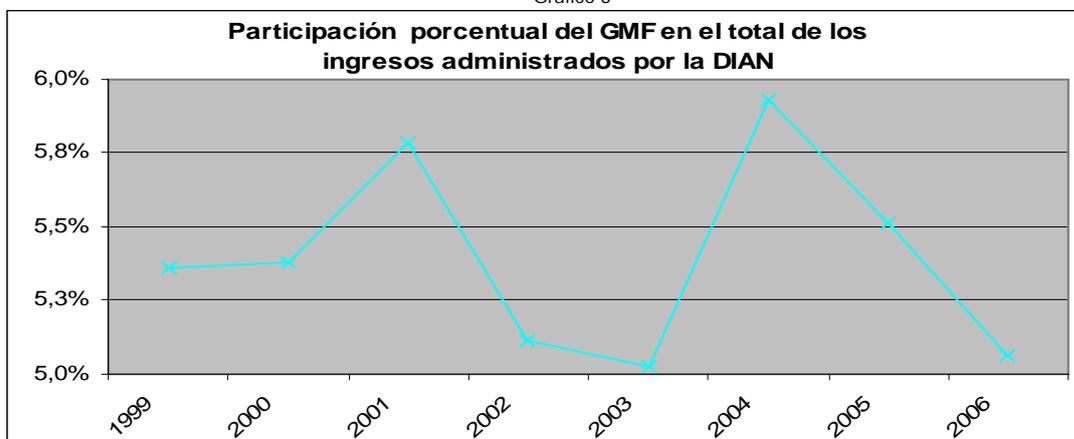
### 3.2. Participación del GMF en el recaudo total

La participación del recaudo por concepto de Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en el total de los impuestos administrados por la DIAN ha sido variable pero con una tendencia decreciente. La participación promedio desde 1999 hasta el año 2006 se acerca al 5,4% del total de los ingresos del orden nacional que están a cargo de la DIAN. A pesar de los cambios en la tarifas los recaudos no responden en la misma proporción con el incremento de la tarifa que se ha duplicado en el período estudiado. En el año 2003 el aporte relativo a la recaudación de la DIAN llegó al nivel más bajo (5%) y solamente se elevó en los años posteriores gracias al incremento de su tarifa al 0,4% desde 2004.

Sin embargo, este indicador no sugiere que se hubieran registrado deterioros significativos en el rendimiento del impuesto, porque durante el período considerado se presentaron simultáneamente importantes modificaciones en los otros tributos nacionales que elevaron el rendimiento del sistema impositivo en general (ver gráfico 3).

Las cifras del cuadro 4 corroboran que el GMF tuvo su mayor incidencia sobre el total de impuestos recaudados, en términos de participación, con 5,9%, en el año 2004. En los periodos anteriores, su comportamiento se puede considerar un tanto errático, por las oscilaciones alrededor del 4,8%. Estas cifras de participación no reflejan los cambios sustanciales introducidos a la tarifa del impuesto.

Gráfico 3



En el año 2001 el recaudo del GMF creció 38,6%, muy por encima del promedio general del recaudo, que fue del 28.9%. Este comportamiento se explica por el incremento de la tasa aplicable del impuesto, que se incrementó en 50%, pasando del 2 al 3 por mil, incremento que en términos relativos es superior al efecto logrado sobre el recaudo. En el año 2002, se registró un decrecimiento del 2,0% en el recaudo del impuesto, mientras que el incremento de los ingresos tributarios administrados por la DIAN fue del 10,8%. Es importante destacar que en este periodo también hubo tasas negativas de crecimiento para los ingresos por concepto de arancel y por otros conceptos de impuestos. Igualmente, la tasa de crecimiento de los ingresos totales fue la más baja en el periodo analizado.

En el año 2003, manteniendo constante la tarifa del impuesto, su recaudo aumentó 15,2%, cerca del crecimiento promedio del recaudo total (17,2%). El crecimiento del recaudo por el GMF para el 2004 fue del 38%, muy por encima del observado para el recaudo total, el cual estuvo en el 17,0%. Nuevamente en este caso, la dinámica es atribuible al cambio en la tarifa que se elevó en 33%, al pasar del 3 por mil al 4 por mil. Para el año 2005, la tasa de crecimiento del recaudo por concepto del GMF cae drásticamente y aunque no alcanza a volverse negativa como en las ocasiones anteriores, llega al nivel del 7,3%, muy por debajo del incremento registrado en el recaudo total que fue del 15,4% (ver cuadro 4).

En el último año de análisis, el recaudo del GMF muestra una recuperación importante creciendo 4 puntos porcentuales adicionales frente a la variación del recaudo en el periodo 2004-2005. Esta recuperación es explicable entre otras razones al mayor nivel de confianza en la economía colombiana y por ende en el buen ambiente para realizar negocios en nuestro país. En el campo de la administración tributaria la devolución de los dos puntos por utilización de tarjetas débito y crédito sin lugar a dudas formalizaron parte de la actividad económica en el país.

### 3.3. Productividad del GMF

Una herramienta importante para el análisis y proyección de los tributos, es la tasa de productividad. Esta tasa mide, en términos del Producto Interno Bruto (PIB), el comportamiento del tributo con respecto a su tasa efectiva aplicable. Para el caso del GMF, mide la participación del recaudo en términos del PIB por cada uno de los puntos de la tasa aplicable (2, 3 o 4 por mil, según el caso).

Como se aprecia en el cuadro 6, la productividad del GMF ha sido decreciente durante todo el periodo de análisis: pasa de un nivel de 0,5% en 1999 al 0,21% en el 2006.

Teniendo en cuenta la naturaleza y las características fundamentales del tributo, cabría esperar un comportamiento inelástico del mismo frente a la tarifa. De una parte, el hecho generador del impuesto es en última instancia, la colocación voluntaria de un volumen de recursos en el torrente del sector financiero. Esta decisión depende esencialmente de sopesar dos condiciones básicas: los costos y la seguridad. La alternativa, válida y legal, de no acudir al sistema financiero genera menores costos de transacción que debe sopesarse contra el costo esperado por la disminución en seguridad.

Dependiendo de su aversión al riesgo, cada individuo confrontará estos factores para tomar una decisión. En todo caso, no cabe duda que el efecto marginal de incrementar las tarifas del impuesto sesga la decisión de los agentes hacia la desintermediación.

Por lo tanto el recaudo por concepto de este tributo dependerá de la conciliación de estos dos temas: entre mayor sean los costos de usar el sistema financiero, mayor será la probabilidad de no usarlo, y en consecuencia, el recaudo tendería a ser menor.

Cuadro 4  
Productividad del impuesto  
Cifras en miles de millones y porcentajes

Año	PIB *	Crecimiento	G.M.F. **	Crecimiento	Puntos de tarifa	Productividad ***
1998	140.483		227		2	n.a.
1999	151.565	8%	1.072	n.a.	2	0,35%
2000	174.896	15%	1.037	-3,2%	3	0,20%
2001	188.559	8%	1.437	38,6%	3	0,25%
2002	203.451	8%	1.408	-2,0%	3	0,23%
2003	228.517	12%	1.622	15,2%	4	0,18%
2004	257.746	13%	2.238	38,0%	4	0,22%
2005	285.313	11%	2.401	7,3%	4	0,21%
2006	320.728	12%	2.669	11,1%	4	0,21%

\*: DANE, Minhacienda.

\*\* : Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Tesoro.

\*\*\*: Se define como el cociente entre la recaudación del impuesto como proporción del PIB y la tarifa del impuesto.

Elaboró: División de Mediciones Fiscales. Oficina de Estudios Económicos. DIAN.

#### 4. Opiniones de expertos nacionales frente al GMF

Mucho se ha escrito sobre el Impuesto a las transacciones financieras y generalmente existe la tendencia sistemática a relacionarlo con la propuesta de James Tobin. Sin embargo, es importante precisar que el tributo creado en los países latinoamericanos no es en estricto sentido la aplicación del modelo conceptual de la Tasa Tobin; aunque en muchos casos, su aplicación conlleva paralelamente efectos sobre los flujos de capital externo.

Existe total coincidencia entre los diferentes analistas acerca de las bondades de este tributo para efectuar un recaudo ágil, sencillo y de muy baja resistencia. Probablemente, tales características son las que han llevado a su adopción en varios países, primero de manera temporal y luego de forma permanente.

Un aspecto crítico del tributo que más resaltan los analistas es que el nivel de distorsión que puede causar en las transacciones financieras, luego se traslapan al sector productivo, sin que se conozca a ciencia cierta este impacto.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha manifestado algunos reparos sobre la existencia de un impuesto a las transacciones financieras como medida para aliviar el déficit fiscal en las economías de los países subdesarrollados. Sin embargo, la permanencia de este impuesto en la estructura impositiva de varios países puede sugerir que la posición del FMI no ha sido radical o que las ventajas recaudatorias han llevado a que las autoridades económicas prefirieran mantener el tributo pese a sus efectos distorsionantes.

En el caso colombiano, se encuentra un gran número de artículos y columnas de opinión con pronunciamientos sobre el tema, pero no es igualmente abundante la literatura especializada que aborde los aspectos empíricos y teóricos del gravamen. Los principales estudios se han desarrollado en el Banco de la República, la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de los Andes, entre otras instituciones.

A continuación se resumen algunos de los aspectos que han sido tratados de manera amplia y reiterada por destacados investigadores económicos.

Al abordar el tema de la equidad tributaria, es preciso diferenciar dos perfiles de este principio. El primero, de estos perfiles, se refiere a la equidad horizontal, según la cual "individuos con iguales ingresos deben aportar lo mismo". El segundo perfil tiene que ver con la capacidad de los individuos para contribuir y el carácter redistributivo del ingreso: "individuos con mayores ingresos deberán aportar proporcionalmente en mayor cantidad", a lo que se denomina equidad vertical. "Los súbditos de todo estado deberían contribuir al sostenimiento del gobierno en proporción a sus respectivas capacidades, de la manera más aproximada posible" -Adam Smith-.

En uno de los trabajos que analizan el GMF en Colombia, (Rodríguez, J. : A. 2002), en lo relativo al principio de equidad se concluye que:

"El GMF puede satisfacer las condiciones de equidad horizontal y vertical –progresividad- de manera más bien eventual. Dicho de otro modo, el impuesto distribuiría la carga tributaria entre contribuyentes con iguales o diferentes niveles de ingreso de manera torpe y en cierta manera caprichosa:"

Para que en el GMF se cumpla el criterio de equidad horizontal, se necesitaría que la tarifa efectiva o rotación del ingreso del individuo, a través del sistema, fuera constante para un nivel de ingreso dado. Cuando la rotación del ingreso difiera entre individuos se viola este principio. "Para efectos de la distribución de la carga tributaria los individuos son tratados como iguales ante la ley, pero para un nivel dado de transacciones financieras gravadas, no necesariamente para un nivel dado de ingreso". (Jorge Armando Rodríguez, 2002)

Hay una tendencia a considerar que la tarifa efectiva del tributo tiende a ser regresiva, sin embargo, al hacer un ejercicio práctico se encuentra que hay tramos de ingreso – capacidad de pago- para los cuales el gravamen se comporta en forma progresiva, otros en forma proporcional y otros en forma regresiva. Más aun dichos tramos de ingreso neto no necesariamente son los mismos entre un periodo y otro.

En el mismo trabajo se afirma, por una parte, que "el GMF tiene la característica de ser un impuesto en cascada, es decir que termina siendo gravado más de una vez, similar al impuesto sobre las ventas" y, de otra parte, se indica que "puede ser razonable esperar que el impuesto se traslade en parte o su totalidad a los asalariados o a los consumidores finales, inclusive sin ser estos usuarios del sistema financiero".

En un documento publicado por el Banco de la República de Colombia referido a la estructura general del sistema impositivo colombiano (Clavijo, S. 2005) se afirma: "...Es indispensable poner en orden la estructura tributaria, la cual se ha venido deformando de manera creciente durante los años 1998 – 2004 por cuenta entre otros del impuesto a las transacciones financieras, que ha tendido a permanecer en el tiempo y con incrementos en su tasa, lo que ha afectado negativamente el crédito. Más grave aun, cerca de dos terceras partes de este tributo lo pagan los usuarios del sistema financiero y no, como lo creen erradamente varios analistas y congresistas, los dueños del capital financiero".

En cuanto a la influencia desfavorable en la economía del GMF no hay mucha literatura. En un trabajo del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, (Suescún, R. 2001) se desarrolla un modelo para evaluar de manera comparativa las alteraciones que produce el impuesto a las transacciones financieras sobre el bienestar y uno de sus elementos esenciales, el crecimiento. La comparación se realiza con otros impuestos "convencionales" como el impuesto al consumo, a las rentas laborales, al ingreso de capital y a la inversión.

El desarrollo y aplicación del modelo llevan a concluir que el GMF es el impuesto con más efectos negativos, al lado del impuesto a la inversión. Sin embargo, su incidencia sobre el crecimiento no es tan significativa como pudiera esperarse. En conclusión "la sociedad se vería beneficiada si el impuesto a las transacciones se sustituye por cualquier otro tipo de impuesto distorsionante, aún por un impuesto a la inversión debido a que todos ellos conllevan menores costos en bienestar". (Rodrigo Suescún, 2001).

De otra parte, los analistas se han orientado, en términos generales, a plantear consideraciones básicamente de carácter financiero, relegando el debate económico a un segundo plano. Muchas son las aseveraciones que se han formulado sobre las consecuencias financieras de la implantación del impuesto, las cuales generan controversia y opiniones encontradas en la ciudadanía. Enseguida se recogen las principales manifestaciones en esta materia sin profundizar en la discusión, teniendo en cuenta el alcance del presente documento.

La primera consecuencia de la adopción del impuesto a las transacciones financieras fue la preferencia por el efectivo, por fuera de los canales normales del sector financiero. Sin embargo, no hay que perder de vista que otra de las causas, para que se de esta preferencia, tiene que ver con los costos de intermediación financiera, y en general, la eficiencia de los servicios bancarios.

El creciente uso del efectivo en Colombia es notorio. Durante el periodo 1993-1998 la relación de efectivo/medios de pago promedió un 34%, mientras que en el periodo de vigencia del impuesto a las transacciones (1999-2004) dicha relación se ha elevado a un promedio de 46% y en la actualidad alcanza el 50%, al tiempo que dicho impuesto se elevó del 2X1000 al 4X1000, según estimaciones de Sergio Clavijo (ibid 2005).

En opinión de este analista, el elevado uso del efectivo viene cumpliendo un doble propósito para muchos agentes económicos en Colombia: primero les evita el impuesto a las transacciones y segundo les permite mantenerse fuera del alcance de la administración tributaria para propósitos del pago de renta e IVA.

"En el caso colombiano, Suescún, R. y Misas, G. (1996), citados en (Clavijo, S. 2000) utilizaron una metodología donde el factor determinante es el "medio" en el cual actúan los bancos y no tanto la forma en que ellos "operan", lo cual les permite abordar el análisis de las economías de escala en un ambiente de progreso tecnológico.

También exploraron la habilidad que podían tener los bancos para controlar o no sus costos (la llamada eficiencia-X). Los investigadores encontraron que la mayor parte del problema proviene de esta ineficiencia-X y no tanto de la imposibilidad de explotar las economías de escala en el periodo 1989-95 (utilizando datos en panel con observaciones puntuales en esos dos años).

En efecto, su conclusión es que respecto a una ineficiencia total de 31% en los costos operativos a nivel bancario (equivalentes a unos 4 puntos de margen neto), cerca de unos 27 puntos (o sea un 85% del total) podían explicarse por inhabilidades administrativas para controlar los costos".

Otra investigación (Lozano, I. Y Ramos, J 2000) encuentra que para el caso del mercado financiero doméstico, el establecimiento de un impuesto a las transacciones genera problemas de eficiencia por el incremento en el costo del uso del capital y la alteración en la estructura de financiamiento de las empresas. En particular, cuando se aplica un gravamen a las ventas de acciones y de bonos, se observa una disminución del volumen de transacciones, así como un traslado de las operaciones de compra y venta de títulos hacia los mercados externos.

En general el GMF ha afectado las transacciones con cheque, las operaciones interbancarias y las decisiones de portafolio. Las operaciones interbancarias desaparecieron mientras permaneció el gravamen para este tipo de transacciones.

Al finalizar el año 2005, los bancos y en general el sector financiero, a través de la Asociación Bancaria, han solicitado al gobierno nacional la eliminación de este tributo fundamentado en dos elementos básicos:

- El primero tiene que ver con la reducción en la capacidad operativa del sector, pues para el año referido se estima que se administran 26.7 billones de pesos menos del potencial de gestión sin el tributo. Se calcula que la permanencia del impuesto afecta la profundización financiera a tal punto que la desintermediación llega a un nivel cercano al 30%.
- El segundo elemento tiene que ver con la coyuntura tributaria favorable para el Estado, ya que en 2005 se superó la meta de recaudo en una cifra aproximada al recaudo del tributo GMF.

## 5. Perspectivas del GMF

En esta sección del trabajo se analiza las ventajas, desventajas y se construye tres escenarios para vislumbrar la incidencia sobre los ingresos tributarios tendría la permanencia, la eliminación o la modificación de este impuesto.

### 5.1. Ventajas de la aplicación del GMF

La mayor virtud del impuesto a las transacciones financieras (GMF) ha sido la facilidad con que ha nutrido las finanzas públicas de recursos. Desde su creación y hasta la fecha ha participado en promedio con cerca del 5.5% del total de los ingresos tributarios nacionales administrados por la DIAN. Igualmente, la cifra recaudada por este concepto representó el 0.8% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2006.

La simplicidad del tributo, a pesar de las exenciones que se le han venido introduciendo, hace que sea muy fácil su manejo, tanto para las entidades encargadas del recaudo como para la DIAN. La labor de la administración tributaria consiste en ejercer un control eficiente sobre entidades que de hecho soportan ya una vigilancia profesional y especializada por parte de la Superintendencia Financiera.

Por otra parte, la disponibilidad de los recursos en términos de tiempo es casi inmediata (en promedio una semana después de producirse el hecho generador de la obligación) y si, adicionalmente, se considera que los costos conexos por el recaudo y la administración son muy bajos, se concluye entonces que se trata de un impuesto con una relación costo-beneficio muy baja en materia recaudatoria, lo cual la hace muy atractiva para cualquier administración tributaria.

Dentro de las ventajas también se reconoce que el tributo ha servido al Estado como elemento de control para reducir la evasión. A pesar de la preferencia por el manejo de efectivo que el GMF pueda generar, la necesidad que tienen los diferentes agentes económicos cuando realizan múltiples operaciones comerciales, de usar el sector financiero, hace que se reduzcan las posibilidades de ocultar estas transacciones para la determinación de otros impuestos como el de renta e IVA.

Las exenciones otorgadas a la población de menores recursos, para el manejo de sus ingresos a través de las cuentas de ahorro (inicialmente para cuentas de carácter especial orientadas a fomentar la construcción) le dan al GMF cierto grado de progresividad (ver cuadro 5).

Para el año 2006 el impuesto se aplica a transacciones que superen el valor de \$4.272.000; es decir, que cobija a personas que manejen a través del sector financiero sumas por encima de 10.4 salarios mínimos. Lo anterior significa que el GMF grava a los contribuyentes con mayores ingresos. Otro elemento importante introducido en la Ley 1111 de 2006 es la posibilidad de solicitar la deducción en el impuesto a la renta del 25% del GMF que se haya causado durante el año gravable, independientemente de su causalidad en la generación de la renta del contribuyente.

Con la Ley 1111 del 2006 el valor exento se amplió hasta transacciones superiores a \$7.341.000 (350 UVT) para el año 2007. Se elimina el requisito de que los recursos se destinen a cartera hipotecaria y se permite a los pensionados gozar de dicha exención a través de otra cuenta en el mismo establecimiento en el cual reciben la pensión (exentos los retiros hasta 41 UVT - \$ 860.000 - de pensión). Se consagra el mismo tratamiento para las cuentas marcadas de las cooperativas de ahorro y crédito.

Se exoneran del GMF las remesas del exterior hasta por un valor mensual de 60 UVT (\$1.258.000). Se exonera la compensación y liquidación de operaciones realizadas en el mercado de valores a través de entidades autorizadas y exonera el retiro de recursos asignados a las asociaciones de hogares comunitarios autorizados por el ICBF.

Cuadro 5  
Cálculo de la exención del GMF  
Cifras en pesos y porcentaje

Concepto / años	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Salario mínimo legal vigente (SMLV)	286.000	309.000	332.260	358.000	381.500	408.000
Porcentaje de exención	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Exención en pesos	143.000	154.500	166.130	179.000	190.750	204.000
Exención mensual en pesos	11.917	12.875	13.844	14.917	15.896	17.000
Tarifa GMF	0,30%	0,30%	0,30%	0,40%	0,40%	0,40%
Valor movimiento mensual exento en SMLV	13,9	13,9	13,9	10,4	10,4	10,4
Valor movimiento mensual exento en pesos	3.972.222	4.291.667	4.614.722	3.729.167	3.973.958	4.250.000

Fuente: Superintendencia Bancaria, Subdirección de análisis financiero y estadística. Circular externa 027-2001

Elaboró: División de Mediciones Fiscales. Oficina de Estudios Económicos. DIAN

## 5.2. Desventajas de la aplicación del GMF

Los analistas le otorgan una gran desventaja debido a que es el tributo más reciente, con "fragilidad técnica" en su diseño y por los supuestos efectos perjudiciales para la profundización de la intermediación financiera y el crecimiento económico. Así mismo, por el significativo aumento de su tarifa en breve lapso, el GMF se halla en la mira de los críticos de la política tributaria en el país. Debe agregarse que la tasa efectiva de impuestos en Colombia, sin considerar evasión ni elusión, es de las más altas del mundo y que el GMF contribuye en una proporción importante en la explicación de dicha tasa.

Cuadro 6  
Tarifas efectivas del impuesto sobre la renta  
Distorsión causada por el GMF

Subsector	Tarifa	No deducibilidad del GMF
Comercio al por mayor	42,6%	3,0%
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores	41,5%	3,0%
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	41,1%	2,5%
Electricidad gas y vapor	40,6%	0,7%
Agropecuaria, silvicultura y pesca	39,1%	1,9%
Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones	39,0%	1,1%
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	38,3%	1,7%
Servicios financieros	38,3%	1,1%
Fabricación de productos minerales y otros	38,2%	1,4%
Construcción	38,2%	1,0%
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	37,8%	2,4%
Manufactura alimentos	37,7%	2,1%
Otros servicios	36,4%	1,4%
Fabricación de sustancias químicas	36,3%	1,3%
Minero	34,8%	0,5%
Comercio al por menor	34,8%	2,7%
Industria de la madera, corcho y papel	30,2%	1,5%
<b>Total</b>	<b>37,3%</b>	<b>1,5%</b>

Fuente: Oficina de Estudios Económicos. DIAN

Este tributo no es neutral en la medida que puede determinar en mayor o menor grado hacia donde orientar los recursos productivos. Los sectores económicos con mayor circulación de recursos y menores márgenes de utilidad se ven gravados en mayor proporción a aquellos con menor número de transacciones y altos márgenes de rentabilidad. Uno de los sectores más afectados por esta situación es el sector comercio, en razón de que ordinariamente realiza un alto número de transacciones y obtiene márgenes pequeños de rentabilidad. Como se puede apreciar en el cuadro 6 la contribución del GMF a la tasa marginal del impuesto de renta difiere de un sector a otro. Esta distorsión varía desde el 0.50% del sector minero al 3.0% del sector comercio de vehículos.

### 5.3. Escenarios para la modificación del GMF

Es importante señalar que esta sección se preparó para la discusión del Proyecto de Ley de reforma tributaria con los honorables congresistas en el Parlamento durante la segunda legislatura del año 2006. Finalmente se materializó en la Ley 1111 del 2006 con muchas modificaciones, sin embargo se mantiene en el texto por cuanto se trata de mostrar los diferentes ejercicios realizados en esta Oficina que en algún momento podrían volverse a tomar en cuenta en futuras discusiones sobre el tema.

La aplicación de cualquiera de los escenarios que a continuación se detalla, está inscrita en un contexto con 1) un excelente desempeño de la recaudación tributaria en el año 2005 y 2) una situación fiscal que tiende a mejorar pero que aún se halla en un margen crítico, donde cualquier reducción de los ingresos tributarios puede traer consigo repercusiones significativas en la sostenibilidad del marco fiscal colombiano de mediano plazo, fundamentalmente en lo relativo al gobierno central. En general, podría decirse que considerando estas dos circunstancias, es posible plantear la reducción o desaparición de cualquier impuesto, pero que tal propuesta necesariamente debe estar compensada por el incremento en otros ingresos tributarios.

En los escenarios que se consideran a continuación, se advierte acerca de los efectos recaudatorios por los ajustes o eliminación del GMF, pero no se formulan propuestas específicas acerca de las fuentes tributarias compensatorias.

- **Escenario No. 1. Mantener el GMF en los términos actuales**

De acuerdo con lo establecido en la Ley 863 de 2003 la tarifa aplicable del GMF es del 0,4% (4 por mil) hasta el 31 de diciembre de 2007 y a partir de esa fecha vuelve a la tarifa del 0,3% (3 por mil). Esto implica que si mantiene a futuro una tarifa de 3 por mil, la participación actual del impuesto en términos del PIB pasaría de 0.9% a 0,6%. El recaudo por concepto del GMF representaría el 5.5% del total de recursos administrados por la DIAN para los años 2005 al 2007. Para los años siguientes su participación caería a niveles del 4.3% aproximadamente. (ver cuadro 7).

Cuadro 7  
Escenario 1. Se mantienen las condiciones actuales para el Gravamen a los Movimientos Financieros (\*)  
Cifras en miles de millones de pesos y porcentaje

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	277.290	301.210	324.581	350.819	375.342	401.621	429.739	459.827	492.020	526.468
Variación del PIB	8,7%	8,6%	7,8%	8,1%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Ingresos brutos recibidos										
P. Jurídicas	543.327	590.196	635.990	687.401	735.451	786.942	842.038	900.992	964.073	1.031.570
P. Naturales	82.763	89.903	96.879	104.710	112.029	119.873	128.265	137.246	146.855	157.136
Total ingresos	626.090	680.099	732.869	792.111	847.481	906.815	970.304	1.038.238	1.110.927	1.188.707
Tarifa del impuesto	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Valor de cada punto de GMF	599	651	701	758	811	868	928	993	1.063	1.137
<b>Total recaudo GMF</b>	<b>2.396</b>	<b>2.603</b>	<b>2.805</b>	<b>2.273</b>	<b>2.432</b>	<b>2.603</b>	<b>2.785</b>	<b>2.980</b>	<b>3.188</b>	<b>3.412</b>

(\*) Proyecciones efectuadas con base en los datos consignados en las declaraciones tributarias

Elaboró: División de Mediciones Fiscales; Oficina de Estudios Económicos; DIAN

- **Escenario No. 2. Eliminación del GMF**

Las desventajas ya comentadas sobre este tributo, especialmente las distorsiones que genera por tener una base gravable que no guarda relación proporcional con la generación de renta y que promueve la desintermediación financiera, han llevado a que diversos sectores

económicos, especialmente el sector financiero, aboguen por la eliminación del impuesto, decisión que podría llevarse a la práctica de manera gradual a través del tiempo. (ver cuadro 8).

Cuadro 8

**Escenario 2. Eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)(\*)**

Cifras en miles de millones de pesos y porcentaje

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	277.290	301.210	324.581	350.819	375.342	401.621	429.739	459.827	492.020	526.468
Variación del PIB	8,7%	8,6%	7,8%	8,1%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Ingresos brutos recibidos										
P. Jurídicas	543.327	590.196	635.990	687.401	735.451	786.942	842.038	900.992	964.073	1.031.570
P. Naturales	82.763	89.903	96.879	104.710	112.029	119.873	128.265	137.246	146.855	157.136
Total ingresos	626.090	680.099	732.869	792.111	847.481	906.815	970.304	1.038.238	1.110.927	1.188.707
Total recaudo GMF sin reforma	2.396	2.603	2.805	2.273	2.432	2.603	2.785	2.980	3.188	3.412
Tarifa del impuesto propuesta	0,4%	0,4%	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total recaudo G.M.F. Propuesta	2.396	2.603	2.805	1.516	0	0	0	0	0	0
Costo reforma	0	0	0	758	2.432	2.603	2.785	2.980	3.188	3.412

(\*) Proyecciones efectuadas con base en los datos consignados en las declaraciones tributarias

Elaboró: División de Mediciones Fiscales; Oficina de Estudios Económicos; DIAN

Con esta perspectiva la tarifa del impuesto se mantendría en el nivel del 0,4% hasta el año 2007, descendería al 0,3% en 2008, con un costo de \$758 mil millones corrientes en ese año. En el año 2009 la tarifa descendería nuevamente hasta el 0,2%, con un impacto negativo en los ingresos tributarios del orden de \$1.620 mil millones. Finalmente, en el año 2010 el impuesto desaparecería y con el los \$2,4 billones recaudados a precios del año 2005.

En esta situación, se haría necesaria una reforma tributaria que logrará mantener por lo menos la misma presión fiscal, modificando la estructura de alguno de los impuestos tradicionales (renta o IVA) o la implantación de uno nuevo que logre cerrar la brecha causada por la tentativa eliminación del GMF.

En caso de que no se vislumbrara la creación de un nuevo tributo que reúna las condiciones de técnicas, jurídicas y políticas de los impuestos tradicionales, sería indispensable acudir a modificaciones en el impuesto sobre la renta o al impuesto al valor agregado (IVA), ajustando algunos de los elementos básicos de los mismos (el hecho generador, la base gravable, la tarifa o los sujetos pasivos).

- **Escenario No. 3 Modificar el Gravamen a los Movimientos Financieros Permitir deducibilidad**

La búsqueda de una solución intermedia, que atenúe por una parte los efectos negativos del impuesto, especialmente el alto costo generado en el sector productivo, y que permita por otra parte, conservar una fracción de este recaudo para el sostenimiento de las finanzas públicas, crea el espacio propicio para formular otra propuesta consistente básicamente en:

- Mantener la existencia del GMF en los términos establecidos en la Ley 863 de 2003, es decir, continuar con su aplicación para la totalidad de transacciones financieras gravadas a la tasa del 0.4% (4 por mil) hasta el año 2007 y de ahí en adelante a la tasa del 0.3% (3 por mil).
- Permitir que el GMF sea deducible del impuesto de renta declarado.

En general, la propuesta de deducción del GMF no elimina totalmente los problemas técnicos del impuesto, especialmente en lo que tiene que ver con la equidad, la progresividad y la neutralidad. Sin embargo, las exenciones (ya existentes) a ciertas operaciones y a un mínimo vital (cuentas de ahorro), junto con la deducibilidad planteada, morigerarían notablemente estos problemas. En el caso del sector productivo, la deducibilidad del impuesto mejoraría su situación, puesto que reducirían una porción importante de costos implícitos por el GMF, lo cual genera notables distorsiones intersectoriales.

Para la estimación de los costos tributarios relacionados con este escenario se asumieron varios supuestos:

- Existe un nivel de desintermediación financiera que es común para las personas naturales y jurídicas, lo mismo que para todos los sectores económicos.
- El total de ingresos brutos declarados por los contribuyentes del impuesto sobre la renta pasan una vez al año por el sistema financiero netos del grado de desintermediación.

Considerando estos dos supuestos, al igual que las previsiones macroeconómicas del Ministerio de Hacienda y aplicando una tarifa del 35% para el impuesto de renta, se puede establecer que entre 2005 y 2008 los ingresos por concepto de GMF se mantendrán al mismo nivel del punto de referencia ordenado por la legislación actual (Escenario 1).

Cuadro 9

**Escenario 3. Modificar el Gravamen a los Movimientos Financieros permitir deducibilidad (\*)**

Cifras en miles de millones de pesos y porcentaje

Concepto		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB		277.290	301.210	324.581	350.819	375.342	401.621	429.739	459.827	492.020	526.468
Variación del PIB		8,7%	8,6%	7,8%	8,1%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Ingresos brutos recibidos	P. Jurídicas	543.327	590.196	635.990	687.401	735.451	786.942	842.038	900.992	964.073	1.031.570
	P. Naturales	82.763	89.903	96.879	104.710	112.029	119.873	128.265	137.246	146.855	157.136
Total ingresos		626.090	680.099	732.869	792.111	847.481	906.815	970.304	1.038.238	1.110.927	1.188.707
Total recaudo GMF actual		2.396	2.603	2.805	2.273	2.432	2.603	2.785	2.980	3.188	3.412
Tarifa del impuesto		0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
P. Jurídicas	GMF	1.739	1.889	2.035	1.650	1.765	1.889	2.021	2.162	2.314	2.476
	Deducción	0	0	0	0	577	618	661	707	757	810
P. Naturales	GMF	265	288	310	251	269	288	308	329	352	377
	Deducción	0	0	0	0	50	54	58	62	66	70
Efecto neto GMF		2.396	2.603	2.805	2.273	1.805	1.931	2.066	2.211	2.366	2.531
Costo reforma		0	0	0	0	628	672	719	769	823	880

(\*) Proyecciones efectuadas con base en los datos consignados en las declaraciones tributarias

Elaboró: División de Mediciones Fiscales; Oficina de Estudios Económicos; DIAN

Como se aprecia en el Cuadro 9, a partir del 2009 los efectos de la reforma se harán evidentes no como una rebaja en los ingresos brutos del GMF sino como un menor valor reflejado en las declaraciones tributarias del impuesto a la renta. Ese costo será equivalente para el 2009 a 628 mil millones de pesos y de manera permanente significará menores ingresos por 0,2% del PIB.

Fruto de la aplicación de la Ley 1111 del año 2006, se puede observar que finalmente la solución escogida por los legisladores fue la de permitir la deducción del valor del GMF, pero no en su total magnitud, sino de la cuarta parte del impuesto pagado por los contribuyentes del impuesto a la renta indistintamente de la causalidad frente al origen de su renta. De ahí concluimos que la tarifa efectiva del gravamen bajaría del 0,4% al 0,36% en el año gravable 2007 y del 0,37% a partir del año gravable 2008. De todas maneras se estaría produciendo un alivio para los usuarios del sistema financiero, que además poseen la característica de ser contribuyentes del impuesto a la renta.

## 6. Conclusiones

El tributo a las transacciones financieras que se ha implantado en varios países latinoamericanos, entre ellos Colombia, difiere en su concepción y propósito del propuesto inicialmente por James Tobin. La principal diferencia radica en que, mientras el impuesto original busca regular el flujo de capitales internacionales dentro de la economía de un Estado, con el propósito de proteger su sector productivo; con el tributo a las transacciones financieras internas, se persigue fundamentalmente la obtención de recursos para solventar déficits en los ingresos de estos países.

En Colombia, el gravamen a las transacciones financieras (GMF) nace como una contribución de carácter temporal y se transforma en un impuesto permanente. Durante su permanencia no ha tenido mayores tropiezos y en términos generales ha evolucionado de manera similar a los demás tributos del orden nacional.

El recaudo por concepto de GMF ha oscilado entre el 0.7% y el 0.9% del Producto Interno Bruto PIB y ha tenido una participación promedio del 5.5% del total recaudado por la DIAN por concepto de impuestos nacionales.

Los incrementos en la tarifa del impuesto introducidos en diferentes reformas tributarias, no han generado variaciones importantes en materia recaudatoria, ni en su participación dentro de los ingresos tributarios administrados por la DIAN.

La productividad del impuesto a las transacciones financieras, en términos del PIB, cae de manera sistemática en el período analizado pasó del 0,35% del PIB en el año 1999, hasta el 0,21% del PIB en el año 2006.

La aplicación de este tributo ha recibido críticas del sector financiero, de los gremios de la producción, de varios de los sectores económicos e instituciones académicas. Se le ha atribuido las características de ser un impuesto regresivo, inequitativo y de afectar negativamente el crecimiento y bienestar de la economía. Sin embargo, existen pocos estudios en profundidad que puedan demostrar claramente, a través de resultados o modelos teórico prácticos, el alcance de la aplicación del GMF.

Antes de la promulgación de la Ley 1111 de 2006 se tenían muchas expectativas en torno del impuesto a las transacciones financieras (GMF). Sin embargo los legisladores decidieron permitir la deducibilidad en el impuesto a la renta de una fracción del tributo, exactamente del 25%. La idea es que este hecho abarate los costos de incorporar el capital en el torrente financiero y a su vez permitiría al Estado seguir contando con una cantidad por lo menos similar de recursos para atender las necesidades de financiación pública. Con esta opción se libera al sector productivo de una proporción de la carga impositiva que significa actualmente el GMF, la cual estaría cercana a los \$250 mil millones de pesos en el año 2007.

### Bibliografía

DIAN, Estatuto Tributario 2007.

DIAN, Ley 1111 de 2006.

Banco de la República, 2003, “Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República-Marzo de 2003”. Revista del Banco de la República. Marzo.

Banco de la República, 2003, “Circular reglamentaria externa DCO-250 –enero 22 de 2004”. Gravamen a los movimientos financieros –GMF-y disposiciones sobre cuentas de depósito.

Clavijo, Sergio, 2000, “Reflexiones sobre Política Monetaria e ‘Inflación Objetivo’ en Colombia” Borradores de Economía No. 141, Banco de la República, Febrero.

-----, 2000, “Hacia la multibanca en Colombia: retos y “retazos” financieros”, Borradores de Economía No. 150, Banco de la República. Junio.

-----, 2005 “Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado”, Borradores de Economía, Banco de la República. Febrero.

Extracto de Cato Policy Analysis N° 445 Fixing Argentina, publicado el 16 de julio del 2002.

Lozano Ignacio y Ramos Jorge, 2000, “Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras”, *Borradores Semanales de Economía*, n. 143, Banco de la República.

Misas M. López E. y Melo L.F., 1999 “La Inflación desde una Perspectiva Monetaria: Un Modelo P\* para Colombia” Borradores de Economía No. 133, Banco de la República.

Rodríguez Jorge Armando, 2002, “El impuesto a las operaciones financieras y la equidad tributaria”, Cuadernos de Economía, v. XXI, n. 37, Bogotá, 2002.

Suescún Rodrigo, 2001, “Impuesto a las transacciones: implicaciones sobre bienestar y crecimiento”, CEDE Centro de estudios sobre desarrollo económico, Universidad de los Andes, noviembre de 2001.

Velasco Gema, 2001, “Latinoamérica exprime fiscalmente el negocio bancario”, Edita Asesores de Publicaciones.

Villar G. Leonarado y Salamanca R. David, 2005, “Un modelo teórico sobre crédito, represión financiera y flujos de capital”, Borradores de Economía, Banco de la República, enero 2005

Villar G. Leonarado y Hernán Rincón, 2001, “Flujos de capital y regímenes cambiarios en la década de los 90”, *Ensayos sobre Política Económica*, No. 39, Banco de la República, Bogotá, junio.