REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1591 Bogotá, D. C., martes, 20 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se reduce progresivamente la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros y se dispone la eliminación definitiva de este impuesto.

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2026

DOCTOR

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

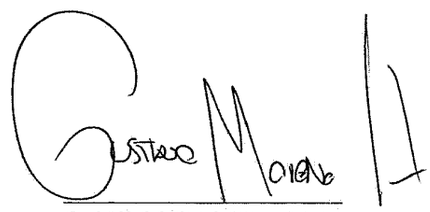
E.S.D.

Referencia	"Proyecto de ley "por medio de la cual se reduce progresivamente la tarifa del gravamen a los movimientos financieros y se dispone la eliminación definitiva de este impuesto"
Asunto	Radicación de proyecto de ley

Respetuoso saludo.

En mi condición de Senador de la República, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, por medio del presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda a realizar el trámite correspondiente.

Atentamente,



GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se reduce progresivamente la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros y se dispone la eliminación definitiva de este impuesto.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** Con el propósito de disminuir las cargas y distorsiones que el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) genera sobre las operaciones financieras y favorecer la inclusión financiera y la formalización de la economía, la presente ley tiene por objeto la reducción gradual de la tarifa y la posterior eliminación definitiva de este impuesto.

Artículo 2º. ***Reducción progresiva de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros.***

Adiciónese al artículo 872 del Estatuto Tributario el siguiente texto:

A partir del 1º de enero del año 2029 la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros disminuirá progresiva y anualmente así:

2029	3,5 X 1.000
2030	3 X 1.000
2031	2,5 X 1.000
2032	2 X 1.000
2033	1,5 X 1.000
2034	1 X 1.000
2035	0,5 X 1.000

Artículo 3º. ***Eliminación definitiva del Gravamen a los Movimientos Financieros.*** A partir del 1º de enero de 2036, quedarán derogadas las siguientes disposiciones:

1. El Libro Sexto del Estatuto Tributario, correspondiente a los artículos 870 a 881-1.

2. El inciso segundo del artículo 115 del Estatuto Tributario.

3. El parágrafo 3º del artículo 641 del Estatuto Tributario.

4. El inciso segundo del artículo 912 del Estatuto Tributario.

5. Las demás que resulten incompatibles con la eliminación del Gravamen a los

Movimientos Financieros.

Parágrafo transitorio. Las disposiciones derogadas por el presente artículo continuarán aplicándose de manera ultractiva, en lo pertinente, respecto del Gravamen a los Movimientos Financieros causado hasta el 31 de diciembre de 2035 y de las obligaciones sustanciales y formales, los derechos y las actuaciones que se deriven de este.

En consecuencia, los agentes de retención deberán declarar y pagar el Gravamen a los Movimientos Financieros causado hasta el 31 de diciembre de 2035, aun cuando el cumplimiento de estas obligaciones deba efectuarse con posterioridad a esa fecha. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) conservará, respecto de dicho gravamen, sus facultades de administración, fiscalización, determinación, discusión, devolución, cobro y sanción.

La deducción prevista en el inciso segundo del artículo 115 del Estatuto Tributario y el descuento tributario previsto en el inciso segundo del artículo 912 del mismo Estatuto continuarán siendo aplicables, en los términos y condiciones establecidos en dichas disposiciones, respecto del Gravamen a los Movimientos Financieros efectivamente pagado hasta el 31 de diciembre de 2035, aun cuando se hagan valer en declaraciones tributarias presentadas con posterioridad a esa fecha.

Artículo 4º. ***Seguimiento a la reducción y eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentará anualmente a las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe sobre los efectos fiscales y económicos de la reducción de la tarifa y de la eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros dispuestas en la presente ley.

El informe se presentará simultáneamente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, a partir del año siguiente al de la promulgación de la presente ley y hasta el año 2037, y contendrá, como mínimo:

1. El recaudo efectivo y proyectado del Gravamen a los Movimientos Financieros y la estimación del costo fiscal anual y acumulado de la reducción de su tarifa y de su eliminación, con respecto al escenario de permanencia de la tarifa del cuatro por mil (4x 1.000).

2. El efecto de la reducción de la tarifa y de la eliminación del gravamen sobre los ingresos corrientes de la Nación y, conforme al régimen constitucional y legal aplicable en cada vigencia, sobre los recursos del Sistema General de Participaciones.

3. Las medidas adoptadas o previstas para preservar la sostenibilidad fiscal y mitigar o compensar el menor recaudo.

4. La evolución de los indicadores oficiales disponibles sobre inclusión financiera, utilización de medios de pago electrónicos, uso de efectivo y formalización de la economía.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará el informe en su sitio web oficial dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su presentación.

Parágrafo. El seguimiento previsto en el presente artículo tendrá carácter informativo y no condicionará, suspenderá ni modificará la aplicación de las tarifas previstas en el artículo 872 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 2° de la presente ley, ni la eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros dispuesta en el artículo 3°.

Artículo 5º. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL
El día 04 de AGOSTO del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No. 180 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: HS. GUSTAVO MORENO HURTADO

GustavoMoreno GustavoMorenoHurtado
SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES DEL GMF

El antecedente directo del Gravamen a los Movimientos Financieros se encuentra en las medidas adoptadas por el Gobierno nacional durante la crisis financiera de 1998. El 16 de noviembre de ese año, mediante el Decreto número 2330 de 1998, se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional. La declaratoria estuvo motivada, entre otras circunstancias, por el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito; la reducción de los flujos de capital externo como consecuencia de la crisis financiera internacional; las altas tasas de interés, cuya persistencia había ocasionado un marcado incremento de la cartera vencida y de los activos improductivos; y los riesgos que esta situación representaba para la liquidez, la estabilidad y la solvencia de las entidades financieras.

Al revisar la constitucionalidad de esta declaratoria mediante la Sentencia C-122 de 1999, la Corte Constitucional concluyó que las dificultades existentes no configuraban una crisis sistémica de solvencia o liquidez de todo el sector financiero. Consideró, no obstante, que la situación de algunos sectores específicos justificaba la adopción de medidas extraordinarias. En consecuencia, declaró exequible el Decreto número 2330 de 1998 únicamente respecto de los deudores individuales del sistema de financiación de vivienda UPAC, las organizaciones solidarias que desarrollaban actividades financieras y de ahorro y crédito, y las instituciones financieras de carácter público, y lo declaró inexequible en lo demás. Respecto del sector financiero privado, la Corte señaló que el Gobierno contaba con instrumentos ordinarios de intervención, especialmente los previstos en la Ley 35 de 1993.

En desarrollo del estado de emergencia, el Gobierno expidió el Decreto Legislativo 2331 de 1998, cuyo artículo 29 estableció temporalmente, hasta el 31 de diciembre de 1999, una contribución sobre transacciones financieras a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conformaban. El tributo recaía sobre distintas operaciones mediante las cuales se disponía de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorro; los pagos realizados por los establecimientos de crédito mediante abonos en cuenta; la expedición de cheques de gerencia; la readquisición de cartera o de títulos enajenados con pacto de recompra y el pago de créditos interbancarios; y las transacciones efectuadas por los usuarios de cuentas de depósito en el Banco de la República. Su recaudo fue destinado inicialmente a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema financiero y a proteger a sus usuarios.

El artículo 30 del Decreto número 2331 fijó una tarifa del dos por mil (2 x 1.000) para las operaciones previstas en los literales a), b) y c) del artículo 29, y una tarifa del uno punto dos por diez mil (1,2 x 10.000) para las previstas en los literales d) y e). Al revisar esta disposición mediante la Sentencia C-136 de 1999, la Corte Constitucional consideró que la diferencia entre ambas tarifas no guardaba proporción con las diferencias existentes entre las operaciones gravadas y desconocía los principios de equidad y progresividad tributaria. En consecuencia, declaró parcialmente inexequible el artículo 30 y uniformó en el dos por mil (2 x 1.000) la tarifa aplicable a las operaciones gravadas.

La Corte precisó, además, que, pese a la denominación utilizada por el Decreto número 2331, la denominada contribución constituía materialmente un impuesto nacional sobre las transacciones financieras. También determinó que los recursos recaudados debían ingresar a la Dirección General del Tesoro Nacional y ser distribuidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera equitativa, entre los sectores materialmente afectados por la crisis identificados en la Sentencia C-122 de 1999, en lugar de ser transferidos íntegramente al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Así, el antecedente inicial del GMF surgió como un impuesto excepcional, temporal y con destinación específica, creado en ejercicio de las facultades legislativas del Gobierno durante un estado de emergencia. En esta primera etapa todavía no se había incorporado al Estatuto Tributario ni se había establecido como un impuesto permanente.

Pocos meses después de la creación inicial del impuesto, el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 en el Eje Cafetero dio lugar a una nueva declaratoria de emergencia. Mediante el Decreto número 195 de 1999, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios afectados de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca. Posteriormente, el Decreto número 223 de 1999 adicionó a la declaratoria el municipio de Génova, en el departamento del Quindío. En desarrollo de esta emergencia, el Decreto número 258 de 1999 adoptó beneficios tributarios y otras medidas financieras, administrativas y contractuales orientadas a facilitar la reconstrucción y la recuperación económica y social de la zona afectada.

En este contexto, la Ley 508 de 1999, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002, reguló en sus artículos 116 y siguientes un impuesto nacional de carácter temporal que regiría entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2000, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conformaban. El artículo 116 destinó su producido a financiar los gastos ocasionados por las medidas adoptadas para la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona afectada por el terremoto, los cuales fueron considerados gastos de inversión social. El hecho generador comprendía las transacciones mediante las cuales se dispusiera de recursos depositados en cuentas corrientes bancarias o de ahorro y los giros de cheques de gerencia. Por su parte, el artículo 118 fijó la tarifa en el dos por mil (2 x 1.000).

Mediante la Sentencia C-557 de 2000, la Corte Constitucional declaró inexequible en su totalidad la Ley 508 de 1999. La Corte encontró que numerosas disposiciones habían sido aprobadas de manera diferente por las dos cámaras y que esas divergencias no fueron superadas mediante la aprobación de un texto conciliado, explícito e idéntico. Como los vicios afectaban elementos fundamentales y comprometían la coherencia de la Ley del Plan, la decisión recayó sobre la totalidad del ordenamiento y surtió efectos a partir de su comunicación oficial al Gobierno nacional. La declaratoria obedeció a vicios en el procedimiento legislativo y no a un pronunciamiento material sobre el impuesto a las transacciones financieras.

Después de esta decisión, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 955 de 2000, mediante el cual puso en vigencia el Plan de Inversiones Públicas con fundamento en la facultad prevista en el artículo 341 de la Constitución. Sus artículos 98 y siguientes establecieron nuevamente para el año 2000 el impuesto nacional a las transacciones financieras, conservaron su destinación a la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona afectada y mantuvieron la tarifa única del dos por mil (2 x 1.000). El hecho generador comprendió la disposición de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorro, los giros de cheques de gerencia y, adicionalmente, el pago del saldo neto de las operaciones interbancarias.

Antes de que se decidiera la constitucionalidad del Decreto número 955, el Congreso expidió la Ley 608 de 2000. Su artículo 17 dispuso que el impuesto a las transacciones financieras se continuaría aplicando en los términos y condiciones de su creación y ratificó su regulación para el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2000. La ley conservó su carácter nacional y temporal, la destinación de los recursos a la reconstrucción del Eje Cafetero, la consideración de estos gastos como inversión social, la tarifa del dos por mil (2x1.000) y la inclusión del saldo neto de las operaciones interbancarias dentro del hecho generador.

Posteriormente, mediante la Sentencia C-1403 de 2000, la Corte Constitucional declaró inexequible en su totalidad el Decreto número 955. La Corte consideró que la facultad excepcional prevista en el artículo 341 de la Constitución únicamente habilitaba al Gobierno para poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones cuando el Congreso no lo hubiera aprobado dentro del término constitucional, y no cuando una ley aprobada, sancionada y promulgada hubiera sido declarada posteriormente inexequible por vicios en su formación. La sentencia surtió efectos a partir de su comunicación al Gobierno nacional. Para ese momento, sin embargo, la Ley 608 ya se encontraba vigente y constituía el fundamento legal para que el impuesto continuara aplicándose hasta el 31 de diciembre de 2000.

Así, durante esta segunda etapa, el impuesto conservó su carácter temporal y su destinación específica, pero dejó de financiar las medidas asociadas con la crisis financiera de 1998 y pasó a servir como fuente de recursos para la reconstrucción del Eje Cafetero. Su incorporación permanente al sistema tributario colombiano se produciría a partir del año 2001, con la expedición de la Ley 633 de 2000.

El cambio definitivo en la naturaleza del impuesto se produjo con la expedición de la Ley 633 de 2000. Su artículo 1º adicionó al Estatuto Tributario el Libro Sexto, denominado "Gravamen a los Movimientos Financieros", y creó, a partir del 1º de enero de 2001, el GMF como un nuevo impuesto a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman. A diferencia de las regulaciones anteriores, la ley no estableció un término para su vigencia, con lo cual el gravamen dejó de tener carácter temporal y pasó a formar parte permanente del sistema tributario nacional.

La Ley 633 fijó inicialmente una tarifa del tres por mil (3 x 1.000). El hecho generador comprendía las transacciones financieras mediante las cuales se dispusiera de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorro o en cuentas de depósito en el Banco de la República, así como los giros de cheques de gerencia. También estableció que el GMF era un impuesto instantáneo, causado en el momento de la disposición de los recursos, y que su base gravable correspondía al valor total de la respectiva transacción. Como sujetos pasivos señaló a los usuarios del sistema financiero, las entidades que lo conformaban y el Banco de la República.

La ley mantuvo transitoriamente una relación entre el recaudo y la reconstrucción del Eje Cafetero. Su artículo 2º destinó, durante enero y febrero de 2001, el equivalente a dos de los tres puntos de la tarifa a la financiación de vivienda de interés social, subsidios de vivienda, dotaciones de salud y educación, créditos para pequeñas y medianas empresas afectadas y otros programas en la zona. Por su parte, el artículo 3º dispuso que los recaudos del GMF y sus rendimientos fueran depositados en una cuenta especial de la Dirección del Tesoro Nacional hasta su apropiación en el Presupuesto General de la Nación.

De esta manera, una medida que había surgido en 1998 como excepcional y temporal quedó incorporada, apenas dos años después, a la legislación tributaria ordinaria como un impuesto nacional sin término de vigencia. Al mismo tiempo, su tarifa aumentó del dos por mil (2 x 1.000), aplicable durante las etapas anteriores, al tres por mil (3 x 1.000).

Una vez incorporado permanentemente al Estatuto Tributario, el régimen del GMF fue ampliado mediante la Ley 788 de 2002. Su artículo 45 adicionó nuevos supuestos al hecho generador, entre ellos el traslado o la cesión de recursos o derechos sobre carteras colectivas entre diferentes copropietarios; el retiro de esos derechos por el beneficiario o fideicomitente; la disposición de

recursos mediante contratos o convenios de recaudo; y los débitos efectuados en cuentas contables distintas de las cuentas corrientes, de ahorro o de depósito para realizar pagos o transferencias a terceros. La ley también amplió la definición de transacción financiera para incluir movimientos contables mediante los cuales se pagarán obligaciones o se trasladarán bienes, recursos o derechos a cualquier título.

Los artículos 46 y 47 de la misma ley ajustaron, respectivamente, la identificación de los sujetos pasivos y de los agentes de retención, con el propósito de adecuarla a la ampliación del hecho generador y de incluir a los usuarios, clientes y entidades vigiladas por las superintendencias Bancaria, de Valores y de Economía Solidaria. El artículo 48 modificó y adicionó varias de las exenciones previstas en el artículo 879 del Estatuto Tributario. Estas disposiciones ampliaron el alcance operativo y los mecanismos de control del impuesto, pero mantuvieron la tarifa del tres por mil (3 x 1.000).

La tarifa fue elevada posteriormente por la Ley 863 de 2003. Su artículo 18 adicionó un parágrafo transitorio al artículo 872 del Estatuto Tributario y dispuso que, durante los años 2004 a 2007, el GMF se aplicaría a una tarifa del cuatro por mil (4 x 1.000). El incremento de un punto fue establecido, por tanto, con una vigencia inicialmente limitada a esos cuatro años.

Antes de que concluyera ese periodo, el artículo 41 de la Ley 1111 de 2006 modificó nuevamente el artículo 872 del Estatuto Tributario y fijó la tarifa del GMF en el cuatro por mil (4 x 1.000), sin establecer un término de vigencia. De esta manera, el incremento que había sido adoptado transitoriamente por la Ley 863 de 2003 se convirtió en la tarifa ordinaria y permanente del gravamen. La misma ley reguló el tratamiento de las operaciones cambiarias, modificó varias exenciones y permitió deducir del impuesto sobre la renta el veinticinco por ciento (25 %) del GMF efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable.

Así, entre 2002 y 2006, el GMF no solo amplió su ámbito de aplicación y sus mecanismos de recaudo y control, sino que su tarifa pasó definitivamente del tres por mil (3 x 1.000) al cuatro por mil (4 x 1.000).

Después de consolidarse la tarifa del cuatro por mil (4 x 1.000), el Congreso dispuso en 2010, por primera vez, la reducción gradual y posterior eliminación del GMF. El artículo 3º de la Ley 1430 de 2010 adicionó el artículo 872 del Estatuto Tributario y estableció que la tarifa disminuiría al dos por mil (2 x 1.000) durante los años 2014 y 2015, al uno por mil (1 x 1.000) durante 2016 y 2017, y al cero por mil (0 x 1.000) a partir de 2018. También ordenó que, desde el 1º de enero de 2018, fueran derogadas las disposiciones del Libro Sexto del Estatuto Tributario relativas al gravamen. La misma norma destinó transitoriamente el veinticinco por ciento (25 %) del recaudo obtenido durante 2012 y 2013 al Fondo de Calamidades, para atender a los damnificados por la ola invernal de 2010 y 2011.

Sin embargo, antes de que comenzara la reducción prevista, la Ley 1694 de 2013 modificó nuevamente el artículo 872. La nueva regulación mantuvo la tarifa del cuatro por mil (4 x 1.000) durante 2014 y aplazó por un año el inicio del desmonte: estableció una tarifa del dos por mil (2 x 1.000) para 2015, del uno por mil (1 x 1.000) para 2016 y 2017, y del cero por mil (0 x 1.000) desde 2018. Conservó, por tanto, la fecha prevista para la eliminación definitiva del gravamen y para la derogación del Libro Sexto del Estatuto Tributario, pero postergó la primera reducción.

Antes de que comenzara a aplicarse la reducción prevista, la Ley 1739 de 2014 volvió a modificar el artículo 872. La ley mantuvo la tarifa del cuatro por mil (4 x 1.000) hasta 2018 y estableció un nuevo desmonte anual: tres por mil (3 x 1.000) en 2019, dos por mil (2 x 1.000) en 2020 y uno por mil (1 x 1.000) en 2021. También dispuso que las normas del Libro Sexto del Estatuto Tributario fueran derogadas a partir del 1º de enero de 2022.

Finalmente, el artículo 214 de la Ley 1819 de 2016 modificó nuevamente el artículo 872 y dispuso únicamente que la tarifa del GMF sería del cuatro por mil (4 x 1.000). Al sustituir la regulación anterior por esta única disposición, la ley suprimió el cronograma de reducción y la derogación futura del Libro Sexto, dejó sin efecto el desmonte previsto entre 2019 y 2022 y mantuvo el gravamen con una tarifa del cuatro por mil (4 x 1.000), sin término de vigencia.

En consecuencia, las reducciones aprobadas en 2010, 2013 y 2014 nunca llegaron a aplicarse. Cada una fue aplazada o sustituida antes de que entrara en vigor la primera disminución de la tarifa, hasta que la Ley 1819 de 2016 suprimió la reducción y eliminación programadas y mantuvo el cuatro por mil (4 x 1.000).

REGULACIÓN VIGENTE DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

En la actualidad, el GMF se encuentra regulado principalmente en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, correspondiente a los artículos 870 a 881-1. Estas disposiciones regulan la creación y el hecho generador del impuesto; la tarifa del cuatro por mil (4 x 1.000); su causación y base gravable; los sujetos pasivos y agentes de retención; la declaración, el pago y la administración del gravamen; las operaciones exentas; y determinados supuestos de retención, devolución y control.

El GMF es un impuesto instantáneo que se causa cuando se produce la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera y cuya base gravable corresponde al valor total de la respectiva operación. Son sujetos pasivos los usuarios y clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de la Economía Solidaria, así como las entidades vigiladas por esas mismas superintendencias y

el Banco de la República. Su recaudo se efectúa mediante retención en la fuente y su administración corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

El artículo 879 establece un conjunto amplio de exenciones aplicables, entre otras operaciones, a determinados retiros de bajo monto, traslados entre productos pertenecientes a un mismo titular, desembolsos de crédito, operaciones interbancarias y movimientos de recursos públicos o pertenecientes al sistema de seguridad social. A su vez, el artículo 881-1 ordena a las entidades financieras y a las cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito adoptar un sistema de información que permita la verificación, el control y la retención del GMF, de manera que pueda aplicarse la exención de trescientas cincuenta (350) UVT mensuales prevista en el numeral 1 del artículo 879 sin necesidad de marcar una única cuenta.

El Estatuto Tributario también contiene disposiciones relacionadas con el GMF por fuera del Libro Sexto. El inciso segundo del artículo 115 permite a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios deducir el cincuenta por ciento (50 %) del GMF efectivamente pagado durante el respectivo año gravable, independientemente de que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que el pago se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

En materia sancionatoria, el parágrafo 3º del artículo 641 establece una regla especial para la presentación extemporánea de la declaración del GMF. La sanción es equivalente al uno por ciento (1 %) del impuesto a cargo por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder del ciento por ciento (100 %), cuando la declaración se presenta antes del emplazamiento para declarar. Cuando se presenta después de dicho emplazamiento y antes de la resolución sancionatoria, corresponde al dos por ciento (2 %) por cada mes o fracción de mes, sin exceder del doscientos por ciento (200 %) del impuesto.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 912 permite a los contribuyentes del régimen simple de tributación tomar, de manera optativa y excluyente frente al descuento por pagos electrónicos previsto en el inciso anterior, el GMF efectivamente pagado como descuento tributario. Para ello, el pago debe estar certificado por el agente retenedor y el descuento no puede exceder del cero coma cero cero cuatro por ciento (0,004 %) de los ingresos netos del contribuyente ni del impuesto a su cargo.

Finalmente, los recursos obtenidos por concepto del GMF no tienen actualmente una destinación específica. Por tanto, forman parte de los ingresos corrientes de la Nación y

financian las apropiaciones autorizadas por el Congreso de la República mediante el Presupuesto General de la Nación.

I. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de cinco artículos mediante los cuales se establece la reducción progresiva de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), se dispone su eliminación definitiva, se incorpora un régimen transitorio para las obligaciones, los derechos y las actuaciones derivados del gravamen causado antes de su eliminación y se establece un mecanismo de seguimiento a los efectos fiscales y económicos de estas medidas.

El **ARTÍCULO 1º** define el objeto de la iniciativa y expresa las finalidades que orientan su contenido. La reforma comprende dos componentes complementarios: la reducción gradual de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros, desarrollada en el artículo 2º, y su posterior eliminación definitiva, dispuesta en el artículo 3º.

La disposición vincula expresamente estas medidas con los propósitos de disminuir las cargas y distorsiones que el gravamen genera sobre las operaciones financieras y favorecer la inclusión financiera y la formalización de la economía. De esta manera, el artículo sirve como marco general para comprender las disposiciones que integran el proyecto.

El **ARTÍCULO 2º** adiciona el artículo 872 del Estatuto Tributario para establecer la reducción progresiva y anual de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros. A partir del 1º de enero de 2029, la tarifa será del tres coma cinco por mil (3,5 x1.000) y disminuirá medio punto por mil (0,5 x 1.000) cada año, hasta ubicarse en el cero coma cinco por mil (0,5 x 1.000) durante 2035.

La técnica legislativa empleada permite conservar el texto vigente del artículo 872, que fija la tarifa general del gravamen en el cuatro por mil (4 x 1.000), y adicionar las reglas que comenzarán a aplicarse en 2029. En consecuencia, la tarifa actual continuará rigiendo hasta el 31 de diciembre de 2028 y, desde el 1° de enero del año siguiente, se aplicarán las tarifas expresamente previstas para cada vigencia. De esta manera, no resulta necesario sustituir íntegramente el artículo ni reproducir una disposición cuya aplicación debe mantenerse hasta esa fecha.

Durante los años 2029 a 2035, la modificación recaerá exclusivamente sobre la tarifa. Las demás disposiciones que regulan el hecho generador, la causación, la base gravable, los sujetos pasivos, los agentes de retención, las exenciones, la administración y el recaudo del impuesto continuarán vigentes mientras se completa la reducción. Así, el proyecto preserva la integridad del régimen necesario para la aplicación del gravamen durante este periodo.

La incorporación de un cronograma futuro al artículo 872, sin suprimir inmediatamente la tarifa general, tiene un antecedente directo en la legislación tributaria. El artículo 3° de la Ley 1430

de 2010 adicionó esa disposición con las tarifas que debían aplicarse durante el proceso de reducción y con un parágrafo que ordenaba la posterior derogatoria del Libro Sexto del Estatuto Tributario. La presente iniciativa retoma la técnica de incorporar el cronograma al artículo 872, pero circunscribe el artículo 2° a la reducción progresiva de la tarifa.

La gradualidad constituye un elemento esencial de la propuesta. La eliminación del GMF resulta conveniente por las cargas y distorsiones que genera sobre las operaciones financieras, pues encarece la movilización de recursos y desincentiva la utilización del sistema financiero, con efectos adversos sobre la inclusión financiera y la formalización de la economía. Esta justificación se refuerza con la evolución histórica expuesta en el acápite anterior: una forma de imposición surgida con carácter temporal y excepcional terminó incorporada permanentemente al sistema tributario y alcanzó una tarifa equivalente al doble de la establecida inicialmente.

No obstante, después de más de dos décadas de aplicación, el recaudo del GMF hace parte de los ingresos corrientes de la Nación y contribuye a financiar los gastos autorizados en el Presupuesto General de la Nación. Por ello, una eliminación inmediata produciría una disminución abrupta de los recursos disponibles y reduciría el tiempo para adoptar medidas que permitan afrontar el menor recaudo. La reducción gradual busca conciliar, por tanto, la necesidad de eliminar una carga que genera distorsiones económicas con la responsabilidad de asumir progresivamente los efectos fiscales de esa decisión.

Con este propósito, el proyecto distribuye la reducción en siete vigencias fiscales y limita cada disminución anual a medio punto por mil (0,5 x 1.000). El inicio del cronograma en 2029 evita que la tarifa disminuya inmediatamente después de la entrada en vigencia de la ley y establece un periodo previo a la primera reducción. Posteriormente, el ajuste anual permite que el impacto sobre los ingresos sea progresivo y previsible, facilita su incorporación en la planeación fiscal y presupuestal y amplía el tiempo disponible para fortalecer el recaudo proveniente de otras fuentes, avanzar en la lucha contra la evasión y la elusión e identificar ingresos alternativos que permitan compensar gradualmente los recursos que dejarán de percibirse.

La extensión y el ritmo del cronograma responden, además, a la experiencia de los intentos anteriores de reducción y eliminación del gravamen. Como se explicó en el acápite de antecedentes, esos cronogramas fueron aplazados o sustituidos antes de que comenzara la disminución de la tarifa. Frente al esquema establecido por la Ley 1739 de 2014, que contemplaba tres reducciones anuales de un punto por mil, la presente iniciativa prevé siete disminuciones de medio punto por mil (0,5 x 1.000). Aunque el mayor plazo no sustituye por sí mismo los recursos que dejarán de recaudarse, reduce el impacto fiscal que debe afrontarse en cada vigencia y ofrece condiciones más favorables para adoptar oportunamente las medidas necesarias, de manera que la eliminación definitiva pueda materializarse.

Finalmente, la determinación directa de las tarifas aplicables en cada vigencia proporciona certeza a los contribuyentes, a las entidades financieras y a la administración tributaria. La reducción operará por mandato legal conforme al cronograma aprobado por el Congreso, sin que la aplicación de cada tarifa requiera reglamentación, autorización o decisión administrativa previa.

El **ARTÍCULO 3º** dispone la eliminación definitiva del Gravamen a los Movimientos Financieros a partir del 1º de enero de 2036. Para hacer efectiva esta decisión, la disposición no se limita a establecer una tarifa del cero por mil (0 x 1.000) ni a derogar únicamente el artículo 872 del Estatuto Tributario, sino que retira del ordenamiento jurídico el régimen legal que sustenta la existencia, aplicación, recaudo y administración del impuesto.

Esta técnica resulta necesaria porque el Libro Sexto del Estatuto Tributario contiene los elementos esenciales del GMF. Sus artículos regulan la creación y el hecho generador del impuesto; la tarifa, la causación y la base gravable; los sujetos pasivos y los agentes de retención; la declaración, el pago y la administración del gravamen; las operaciones exentas; y las reglas sobre retención, devolución y control. La sola fijación de una tarifa del cero por mil (0 x 1.000) mantendría formalmente vigente esta estructura normativa, mientras que la derogatoria exclusiva del artículo 872 dejaría subsistentes disposiciones que presuponen la existencia del impuesto. Por esta razón, el numeral 1 deroga íntegramente el Libro Sexto, correspondiente a los artículos 870 a 881-1.

La regulación relacionada con el GMF, sin embargo, no se encuentra concentrada únicamente en ese libro. El Estatuto Tributario también contiene disposiciones externas que establecen consecuencias específicas asociadas a su pago, declaración y cumplimiento. Por ello, el artículo deroga expresamente el inciso segundo del artículo 115, que permite deducir del impuesto sobre la renta el cincuenta por ciento (50 %) del GMF efectivamente pagado; el parágrafo 3º del artículo 641, que establece una regla sancionatoria especial para la presentación extemporánea de la declaración del gravamen; y el inciso segundo del artículo 912, que permite a los contribuyentes del régimen simple de tributación tomar el GMF pagado

como descuento tributario, dentro de las condiciones y los límites previstos en esa disposición.

La derogatoria expresa de estas normas evita que, después de la eliminación del impuesto, permanezcan vigentes disposiciones cuyo supuesto de aplicación depende directamente de su existencia. Al mismo tiempo, la técnica utilizada preserva los demás contenidos de los artículos 115, 641 y 912, pues la derogatoria se circunscribe exclusivamente a los incisos y al parágrafo relacionados con el GMF.

La enumeración se complementa con la derogatoria de las demás disposiciones que resulten incompatibles con la eliminación del gravamen. Esta cláusula no sustituye la identificación expresa de las principales normas afectadas, sino que permite resolver cualquier incompatibilidad residual y asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico una vez desaparezca el impuesto. Su alcance se limita a las disposiciones que no puedan coexistir con la eliminación del GMF y no comprende aquellas que, aunque tengan alguna relación con este, conserven un contenido autónomo y compatible con la nueva regulación.

Como se explicó en el acápite de antecedentes, los anteriores cronogramas de eliminación se limitaron a ordenar la derogatoria futura del Libro Sexto del Estatuto Tributario. La presente iniciativa adopta una fórmula más completa y adecuada a la regulación vigente, pues identifica también las disposiciones relacionadas con el gravamen que se encuentran por fuera de ese libro y establece expresamente las reglas necesarias para cerrar las situaciones jurídicas originadas antes de su derogatoria.

En efecto, la eliminación del GMF para las operaciones realizadas a partir del 1º de enero de 2036 no implica que desaparezcan las obligaciones, los derechos o las actuaciones derivados del impuesto causado hasta el 31 de diciembre de 2035. El GMF es un impuesto instantáneo que se causa en el momento en que se dispone de los recursos objeto de la transacción financiera. En consecuencia, las obligaciones originadas durante la vigencia del gravamen deben conservar sus efectos, aunque su declaración, pago, fiscalización, discusión o cobro deban adelantarse después de la fecha de la derogatoria.

Para atender esta situación, el **PARÁGRAFO TRANSITORIO** establece la aplicación ultractiva de las disposiciones derogadas, en lo pertinente, respecto del GMF causado hasta el 31 de diciembre de 2035 y de las obligaciones sustanciales y formales, los derechos y las actuaciones que se deriven de este. La ultractividad permite que las normas continúen aplicándose exclusivamente a las situaciones constituidas mientras estuvieron vigentes, sin prolongar el impuesto ni permitir que se cause respecto de operaciones realizadas a partir del 1º de enero de 2036.

La disposición precisa, en primer lugar, que los agentes de retención deberán declarar y pagar el gravamen causado hasta el 31 de diciembre de 2035, aun cuando el plazo para cumplir estas obligaciones venza con posterioridad. De esta manera, la derogatoria no puede interpretarse como una extinción de las sumas causadas, retenidas o pendientes de declarar y pagar antes de la eliminación del impuesto. La misma regla permite aplicar, cuando corresponda, el régimen sancionatorio asociado al incumplimiento de esas obligaciones.

En segundo lugar, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) conservará sus facultades de administración, fiscalización, determinación, discusión, devolución, cobro y sanción respecto del GMF causado hasta esa fecha. Esta previsión permite que la administración tributaria continúe o inicie las actuaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones anteriores, determinar los valores adeudados, resolver las controversias, efectuar las devoluciones procedentes y adelantar el cobro, dentro de los términos aplicables. La eliminación del gravamen hacia el futuro no puede impedir el ejercicio de las competencias necesarias para cerrar adecuadamente los periodos durante los cuales estuvo vigente.

Finalmente, el régimen transitorio protege los efectos tributarios favorables derivados del GMF pagado antes de su eliminación. La deducción prevista en el inciso segundo del artículo 115 y el descuento tributario establecido en el inciso segundo del artículo 912 continuarán siendo aplicables, en los términos y condiciones previstos en esas disposiciones, respecto del gravamen efectivamente pagado hasta el 31 de diciembre de 2035. Esta regla es necesaria porque tales beneficios pueden hacerse valer en declaraciones presentadas después de esa fecha. Suprimirlos desde el momento de la derogatoria desconocería los efectos de pagos realizados válidamente durante la vigencia del impuesto y afectaría a los contribuyentes por el solo hecho de que la declaración correspondiente deba presentarse con posterioridad.

El artículo 3° garantiza, de esta manera, una eliminación real y jurídicamente completa del GMF. Desde el 1° de enero de 2036 no se causará el impuesto respecto de nuevas operaciones ni subsistirán las disposiciones que dependen de su existencia. Al mismo tiempo, el régimen transitorio permitirá cumplir, administrar y definir las obligaciones, los derechos y las actuaciones originados hasta el 31 de diciembre de 2035, sin convertir la derogatoria en una forma de extinción retroactiva de situaciones válidamente constituidas.

El **ARTÍCULO 4º** establece un mecanismo de seguimiento anual a los efectos fiscales y económicos de la reducción de la tarifa y de la eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros. La disposición busca que el cumplimiento del cronograma esté acompañado de información periódica que permita conocer sus resultados, anticipar sus efectos sobre las finanzas públicas y evaluar la evolución de las variables económicas que sustentan la iniciativa.

La presentación del informe se atribuye al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por ser la entidad responsable de formular la política fiscal, consolidar la información sobre el recaudo tributario y elaborar las proyecciones de ingresos y gastos de la Nación. El informe se dirigirá a las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, por corresponder a las comisiones de asuntos económicos del Congreso y concentrar

competencias relacionadas con la tributación, la hacienda, el crédito público, el presupuesto y el sistema de control fiscal financiero.

El informe deberá presentarse simultáneamente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esta formulación permite integrar el seguimiento de la reforma al principal momento anual de análisis y programación fiscal, sin convertir el informe en parte del Marco Fiscal ni modificar el contenido legal de este instrumento. La presentación conjunta facilitará que el Congreso examine los efectos de la reducción y de la eliminación del GMF en relación con la situación general de las finanzas públicas, las perspectivas de ingresos y las medidas proyectadas por el Gobierno nacional. La legislación fiscal ya ha utilizado esta técnica al disponer la presentación de informes a las comisiones económicas del Congreso en el mismo periodo en que se presenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El seguimiento comenzará a partir del año siguiente al de la promulgación de la ley, aunque la reducción de la tarifa solo se iniciará en 2029. Los primeros informes permitirán establecer una referencia sobre el comportamiento del recaudo antes del comienzo del cronograma, actualizar las proyecciones fiscales y conocer las medidas preparatorias que se adopten frente a la futura disminución de los ingresos.

La obligación se extenderá hasta el año 2037. Este periodo comprende la etapa previa a la reducción, las siete vigencias durante las cuales disminuirá la tarifa, la eliminación definitiva del impuesto en 2036 y el año inmediatamente posterior. El último informe permitirá incorporar los resultados correspondientes a la primera vigencia completa sin GMF y realizar una evaluación inicial de los efectos de su desaparición, sin prolongar indefinidamente una obligación de reporte vinculada específicamente con la transición prevista en el proyecto.

El contenido mínimo del informe permite examinar la reforma desde dos perspectivas complementarias. La primera corresponde a sus efectos fiscales. Para ello, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar el recaudo efectivo y proyectado del GMF y estimar el costo fiscal anual y acumulado de la reducción de su tarifa y de su eliminación, tomando como referencia un escenario en el que hubiera permanecido la tarifa del cuatro por mil (4 x 1.000).

La comparación con ese escenario proporciona un parámetro uniforme para medir el efecto fiscal de la reforma. La estimación anual permitirá identificar la disminución de los ingresos correspondiente a cada vigencia, mientras que el cálculo acumulado mostrará la magnitud total de los recursos que dejarán de percibirse durante el periodo. La inclusión conjunta del recaudo efectivo y del proyectado permitirá, además, distinguir los resultados observados de las previsiones fiscales y actualizar el análisis a medida que avance el cronograma.

El informe también deberá examinar el efecto de la reducción y de la eliminación del gravamen sobre los ingresos corrientes de la Nación y, conforme al régimen constitucional y legal aplicable en cada vigencia, sobre los recursos del Sistema General de Participaciones. La inclusión de este análisis se justifica porque el GMF constituye un ingreso tributario de la Nación y, por tanto, forma parte de los ingresos corrientes definidos por el artículo 358 de la Constitución. En consecuencia, la disminución de su recaudo puede resultar relevante para la evolución de los recursos que sirven de referencia para determinar el monto del Sistema General de Participaciones.

La expresión "conforme al régimen constitucional y legal aplicable en cada vigencia" evita asumir que una misma regla de cálculo del Sistema General de Participaciones regirá durante todo el periodo de seguimiento. El parágrafo transitorio 2º del artículo 357 de la Constitución dispone que, hasta el año en que se expida la ley orgánica prevista en el artículo 356, el Sistema continuará calculándose con base en una fórmula según la cual su incremento anual equivale al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. A partir del año siguiente a la expedición de esa ley comenzará el incremento gradual del Sistema como porcentaje de dichos ingresos, hasta alcanzar la meta constitucional del 39,5 %. Por esta razón, el informe deberá determinar el efecto que corresponda de acuerdo con las reglas vigentes en cada año.

La información fiscal no se limitará a cuantificar el menor recaudo. El Gobierno nacional deberá indicar las medidas adoptadas o previstas para preservar la sostenibilidad fiscal y mitigar o compensar esa disminución. La disposición no impone una fuente específica de sustitución ni predetermina las decisiones de política fiscal que deberán adoptarse, pero obliga al Gobierno a explicar periódicamente cómo está afrontando o proyecta afrontar los efectos de la reforma. De esta manera, el periodo de transición estará acompañado de planeación, seguimiento y rendición de cuentas sobre las acciones dirigidas a fortalecer otras fuentes de ingreso, mejorar el recaudo, combatir la evasión y la elusión, racionalizar el gasto o adoptar las demás medidas que resulten fiscalmente procedentes.

La segunda perspectiva corresponde a los efectos económicos que justifican la iniciativa. El informe deberá presentar la evolución de los indicadores oficiales disponibles sobre inclusión financiera, utilización de medios de pago electrónicos, uso de efectivo y formalización de la economía. Estos elementos permitirán observar si durante la reducción de la tarifa y después de la eliminación del gravamen se presentan cambios en variables relacionadas con las cargas y distorsiones que el proyecto pretende disminuir.

La referencia a los "indicadores oficiales disponibles" permite utilizar la información y las metodologías elaboradas por las entidades competentes en cada momento, sin imponer la creación de nuevas mediciones exclusivamente para el cumplimiento de la ley. El seguimiento deberá mostrar la evolución de las variables señaladas, sin presumir que todos sus cambios obedecen únicamente a la reducción del GMF, pues también pueden estar determinados por otros factores económicos, tecnológicos o regulatorios.

La obligación de publicar el informe en el sitio web oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su presentación garantiza que la información no quede restringida a las comisiones del Congreso. Su divulgación permitirá el acceso de los contribuyentes, las entidades territoriales, los agentes económicos, la academia y la ciudadanía, y facilitará el escrutinio público sobre los efectos de la reforma y las medidas adoptadas frente al menor recaudo.

Finalmente, el **PARÁGRAFO** establece que el seguimiento tendrá carácter informativo y no podrá condicionar, suspender ni modificar la aplicación de las tarifas ni la eliminación definitiva del gravamen. Esta regla preserva la certeza del cronograma aprobado por el legislador e impide que el informe se convierta en un mecanismo administrativo para aplazar o alterar la reforma.

El carácter informativo no resta importancia al seguimiento. Los informes permitirán evaluar los efectos de la medida, exigir explicaciones al Gobierno nacional y ejercer control político sobre las decisiones fiscales adoptadas o previstas, pero sus resultados no alterarán por sí mismos las disposiciones contenidas en los artículos 2º y 3º. El artículo 4º concilia, de esta manera, la aplicación cierta de la reducción y de la eliminación del GMF con la planeación fiscal, la transparencia y la rendición periódica de cuentas ante el Congreso y la ciudadanía.

Por último, el **ARTÍCULO 5º** establece que la ley regirá a partir de la fecha de su promulgación. Esta regla permite su incorporación inmediata al ordenamiento jurídico y la aplicación, desde ese momento, de las disposiciones que no tienen prevista una fecha posterior para producir efectos.

La entrada en vigencia de la ley no implica que la reducción de la tarifa ni la eliminación del GMF se produzcan inmediatamente. El propio articulado establece expresamente los momentos en que comenzarán a aplicarse estas medidas: la reducción progresiva se iniciará el 1º de enero de 2029 y la eliminación definitiva tendrá lugar a partir del 1º de enero de 2036. De esta manera, el artículo distingue entre la vigencia general de la ley y la aplicación temporal de sus disposiciones específicas, lo que proporciona certeza sobre el momento en que cada una producirá efectos.

III. EFECTOS ECONÓMICOS DEL GMF Y FUNDAMENTOS PARA SU REDUCCIÓN Y ELIMINACIÓN

3.1. DISTORSIONES DEL GMF SOBRE LAS OPERACIONES FINANCIERAS

El hecho generador del GMF comprende las transacciones mediante las cuales se dispone de recursos depositados en cuentas corrientes, de ahorro o de depósito, así como otras operaciones señaladas en el artículo 871 del Estatuto Tributario. Por esta razón, además de cumplir una finalidad recaudatoria, el impuesto incorpora un costo directo al movimiento de recursos a través de los canales financieros formales (Estatuto Tributario, artículo 871).

Desde la perspectiva económica, el GMF constituye un impuesto de naturaleza transaccional, en la medida en que grava el uso del sistema financiero más que la capacidad económica de los contribuyentes. En consecuencia, su incidencia no se limita al recaudo que genera para el Estado, sino que puede modificar las decisiones de los agentes económicos respecto de la forma en que administran, transfieren y utilizan sus recursos. En este sentido, el análisis del gravamen debe considerar no solo sus efectos fiscales, sino también los posibles costos de eficiencia que introduce sobre el funcionamiento del sistema financiero y de la economía en general.

Este costo puede incidir en las decisiones de los hogares y las empresas sobre la forma de recibir, conservar, transferir y utilizar sus recursos. Ante la existencia del gravamen, los usuarios pueden reducir el número de operaciones, concentrar sus pagos, trasladar recursos entre diferentes productos o acudir a mecanismos no gravados. En estos casos, las decisiones financieras no dependen únicamente de la seguridad, eficiencia o conveniencia de los medios de pago, sino también del costo tributario asociado a su utilización.

Desde el punto de vista económico, estos ajustes de comportamiento constituyen una de las principales fuentes de distorsión asociadas al impuesto. Cuando las decisiones sobre el uso del sistema financiero responden parcialmente al propósito de evitar un costo tributario, los recursos dejan de asignarse exclusivamente con criterios de eficiencia económica y pasan a incorporar incentivos derivados de la estructura impositiva. Esta situación puede traducirse en mayores costos de transacción, menor utilización de instrumentos financieros formales y una reducción en la eficiencia con la que circulan los recursos dentro de la economía.

La evidencia disponible para Colombia respalda la existencia de efectos sobre la intermediación financiera. Lozano-Espitia et al. (2017) analizaron información mensual de trece entidades bancarias entre 1996 y 2014. Sus resultados indican que la eliminación hipotética del gravamen podría reducir los márgenes de

intermediación en aproximadamente 60 puntos básicos, al pasar del 7,7 % a un nivel cercano al 7,1 %. Aunque esta estimación corresponde al periodo y a las condiciones estudiadas, muestra que el GMF puede incidir en los costos de la intermediación bancaria.

La reducción de los márgenes de intermediación resulta particularmente relevante desde la perspectiva de la eficiencia económica, pues menores costos financieros pueden favorecer una asignación más eficiente del ahorro hacia la inversión productiva, ampliar el acceso al crédito y fortalecer el papel del sistema financiero como mecanismo de canalización de recursos hacia actividades generadoras de crecimiento económico.

Giraldo y Buckles (2011) estudiaron los efectos del impuesto sobre la demanda de dinero y los saldos de diferentes tipos de cuentas en Colombia entre 1994 y 2007. Los autores encontraron que el gravamen produjo una disminución en los saldos de las cuentas corrientes y un aumento en el crecimiento de los saldos de las cuentas de ahorro, lo que sugiere una sustitución entre estos productos. No obstante, los cambios registrados en las tenencias reales de efectivo después de 2001 no pudieron atribuirse exclusivamente al impuesto. Estos resultados muestran que el GMF puede modificar la composición de los depósitos, pero no permiten afirmar que sea la única causa del uso de efectivo o de la desintermediación financiera.

En la misma línea, Martínez-Ventura (2013) examinó la demanda transaccional de efectivo y el uso de tarjetas débito en Colombia con información correspondiente al periodo comprendido entre abril de 2002 y abril de 2012. El estudio identificó al GMF entre los factores que influyen en la elección de los instrumentos de pago de la población bancarizada. También encontró que la disponibilidad de cajeros automáticos y datáfonos, así como la inseguridad y la informalidad, inciden en el uso del efectivo. La evidencia confirma, por tanto, que las decisiones de pago responden a múltiples factores y que el gravamen constituye uno de ellos, sin que pueda atribuírsele de manera exclusiva el comportamiento observado.

La evidencia comparada para América Latina muestra que estos efectos no son exclusivos de Colombia. Restrepo (2019) analizó la introducción de impuestos sobre los débitos bancarios en siete países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) durante el periodo comprendido entre 1986 y 2005.

El estudio encontró que, después de la adopción de estos gravámenes, la relación entre el crédito bancario al sector privado y el producto interno bruto disminuyó aproximadamente 3,6 puntos porcentuales. El autor también identificó que el crecimiento anual de la producción fue 3,8 puntos porcentuales menor en las industrias con alta dependencia del financiamiento externo, en comparación con aquellas menos dependientes. Estos resultados sugieren que los impuestos sobre las transacciones bancarias pueden reducir los recursos depositados en el sistema financiero, limitar la oferta de crédito y afectar especialmente a las actividades productivas que requieren financiación externa. No obstante, las estimaciones corresponden a la introducción de estos impuestos y no constituyen una medición directa de los efectos que tendría su eliminación.

Desde una perspectiva de política pública, estos hallazgos son relevantes porque evidencian que el análisis del GMF no debe centrarse únicamente en su capacidad de recaudo. También resulta necesario valorar los efectos que un impuesto de esta naturaleza puede tener sobre la profundidad del sistema financiero, el acceso al crédito, la competitividad empresarial y la eficiencia con la que los recursos circulan dentro de la economía.

Por su parte, Baca-Campodónico, de Mello y Kirilenko (2006) estudiaron el comportamiento de los impuestos sobre las transacciones bancarias en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Los autores encontraron que, para una tarifa determinada, el recaudo real tiende a disminuir con el paso del tiempo y que los incrementos sucesivos de la tarifa pueden erosionar la base gravable en una proporción superior al aumento obtenido en los ingresos tributarios. Esta evidencia indica que los usuarios modifican sus decisiones para reducir la carga del impuesto y que estos gravámenes, aunque pueden generar recursos en el corto plazo, no necesariamente constituyen una fuente estable de recaudo en el mediano y largo plazo.

En consecuencia, la evaluación del GMF debe incorporar tanto sus beneficios fiscales como los costos económicos asociados a las distorsiones que puede generar sobre las decisiones de hogares, empresas e intermediarios financieros. Una política tributaria eficiente no solo debe garantizar la obtención de recursos para el Estado, sino procurar que dichos ingresos se obtengan con el menor impacto posible sobre las decisiones económicas de los agentes y sobre el funcionamiento de los mercados.

La distorsión asociada al GMF no se limita al valor retenido en cada transacción. También comprende los cambios de comportamiento que pueden presentarse cuando las personas y las empresas ajustan sus operaciones para reducir la carga tributaria. En este contexto, la reducción gradual prevista en el presente proyecto de ley busca disminuir progresivamente dichos costos de eficiencia, promoviendo un mayor uso de los canales financieros formales y fortaleciendo la intermediación financiera, sin desconocer que factores como la informalidad, la infraestructura de pagos, la educación financiera y las condiciones de seguridad también influyen en el comportamiento de los agentes económicos.

3.2. RELACIÓN ENTRE EL GMF Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA

La inclusión financiera comprende tanto el acceso a productos y servicios financieros como su utilización efectiva. En este sentido, la existencia de una cuenta de ahorro, un depósito de bajo monto o cualquier otro producto financiero no garantiza, por sí sola, que las personas participen activamente en el sistema financiero. La verdadera inclusión financiera supone que dichos instrumentos sean utilizados de manera habitual para recibir ingresos, realizar pagos, transferir recursos, ahorrar y acceder a otros servicios financieros que faciliten la actividad económica y la gestión cotidiana de los hogares y las empresas.

El Reporte de Inclusión Financiera 2024, elaborado por Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera de Colombia, evidencia esta diferencia entre acceso y uso. Al cierre de 2024, el 96,3 % de los adultos en Colombia contaba con al menos un producto de depósito o crédito. El acceso a cuentas de ahorro alcanzó el 82,4 % de la población adulta y el acceso a depósitos de bajo monto llegó al 76,1 %. Sin embargo, los indicadores de utilización fueron considerablemente inferiores: 54,9 % para las cuentas de ahorro y 64 % para los depósitos de bajo monto (Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, 2025).

Estos resultados muestran que el principal desafío de la inclusión financiera ya no consiste únicamente en ampliar la cobertura del sistema, sino en promover un uso más frecuente, eficiente y confiable de los productos financieros disponibles. En otras palabras, el reto no es solo que más personas tengan acceso a una cuenta, sino que encuentren incentivos suficientes para utilizarla de manera permanente en sus actividades económicas.

Desde la perspectiva económica, el uso efectivo de los servicios financieros contribuye a reducir los costos de transacción, facilita la realización de pagos, fortalece la trazabilidad de las operaciones económicas y mejora la asignación de recursos dentro de la economía. Asimismo, favorece una mayor profundización financiera, entendida como la capacidad del sistema financiero para canalizar el ahorro hacia actividades productivas, ampliar el acceso al crédito y apoyar el crecimiento económico.

En este contexto, el costo asociado a la realización de movimientos financieros constituye uno de los factores que puede influir en la intensidad de uso de los productos financieros. Cuando dicho costo se suma a las tarifas propias de los servicios, las dificultades de conectividad, las barreras territoriales, la desconfianza en los canales digitales o la limitada interoperabilidad entre los sistemas de pago, puede desincentivar la utilización cotidiana de los instrumentos financieros formales.

La reducción gradual del GMF puede contribuir a disminuir uno de los costos asociados al uso de las cuentas y de los medios electrónicos de pago, favoreciendo un entorno más propicio para la utilización de los servicios financieros. Sin embargo, no resulta técnicamente adecuado afirmar que la eliminación del gravamen, por sí sola, garantizará una mayor inclusión financiera. La evidencia disponible muestra que esta depende de un conjunto amplio de factores, entre ellos la cobertura de los servicios financieros, la conectividad digital, la educación financiera, la confianza de los usuarios, la seguridad de las operaciones, la aceptación de los medios electrónicos por parte de los comercios y la interoperabilidad de los sistemas de pago.

El Banco de la República, al analizar la digitalización de los pagos, señala que la evidencia internacional asocia el uso de instrumentos electrónicos con menores costos de transacción, una menor dependencia del efectivo, mayores niveles de inclusión financiera y un fortalecimiento de la formalización económica. De igual forma, advierte que el mercado colombiano de pagos electrónicos ha presentado históricamente altos niveles de segmentación y una interoperabilidad limitada entre las diferentes soluciones disponibles (Departamento de Seguimiento a la Infraestructura Financiera, 2026).

Estos hallazgos permiten concluir que la reducción del GMF debe entenderse como una medida complementaria dentro de una estrategia más amplia de modernización del sistema de pagos. La disminución del impuesto puede eliminar uno de los costos asociados al uso de los canales financieros formales; sin embargo, el fortalecimiento de la inclusión financiera exige avanzar simultáneamente en el desarrollo de infraestructura tecnológica, la interoperabilidad de los sistemas de pago, la ampliación de la cobertura, la educación financiera y el fortalecimiento de la confianza de los usuarios en los medios electrónicos.

En este mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su Estudio Económico de Colombia de 2019, recomendó eliminar gradualmente el impuesto a las transacciones financieras, al considerar que este gravamen dificulta la inclusión financiera y favorece la informalidad y la evasión. No obstante, dada su importancia como fuente de recaudo, la organización recomendó que su eliminación se realizara de manera progresiva y estuviera acompañada de medidas que permitieran sustituir gradualmente los ingresos fiscales derivados del impuesto (OCDE, 2019).

La presente iniciativa coincide con esta orientación al proponer una reducción gradual, previsible y fiscalmente responsable de la tarifa del GMF. Con ello se busca disminuir progresivamente uno de los costos que puede incidir en la utilización de los servicios financieros, al tiempo que se preserva la estabilidad de las finanzas públicas y se reconoce que la consolidación de una mayor inclusión financiera requiere un conjunto integral de políticas públicas orientadas a fortalecer la eficiencia del sistema de pagos, la formalización económica y el acceso efectivo de la población a los servicios financieros.

3.3. RELACIÓN ENTRE EL GMF Y LA FORMALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

La formalización económica es un proceso multidimensional que trasciende el simple acceso al sistema financiero o el cumplimiento de una obligación específica. Una unidad productiva puede estar registrada ante las autoridades tributarias y, sin embargo, presentar incumplimientos en materia laboral, contable o comercial. De igual manera, una persona o empresa puede utilizar cuentas bancarias o medios electrónicos de pago sin que la totalidad de sus actividades económicas se desarrolle dentro de la formalidad.

En consecuencia, no resulta técnicamente adecuado afirmar que la reducción del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) conducirá, por sí sola, a la formalización de la economía. La evidencia disponible muestra que la informalidad responde a múltiples factores estructurales, entre ellos la productividad, los costos laborales y tributarios, las cargas administrativas, la complejidad regulatoria, la capacidad institucional del Estado, el acceso al financiamiento, la educación financiera y las condiciones económicas propias de cada territorio.

Desde la perspectiva de la política pública, la formalización constituye un objetivo estratégico porque fortalece la productividad, amplía la base tributaria, mejora la calidad de la información económica y facilita el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Asimismo, favorece el acceso de hogares y empresas a mecanismos de financiación, seguros, instrumentos de ahorro y demás servicios financieros que contribuyen al crecimiento económico y a una mayor resiliencia frente a choques económicos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024) señala que la reducción de la informalidad empresarial requiere una estrategia integral que combine la simplificación de los procedimientos administrativos, un mejor acceso al financiamiento, una reforma tributaria empresarial más amplia y el fortalecimiento del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Igualmente, recomienda reducir los costos asociados a la operación formal, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como fortalecer los mecanismos de articulación entre los procedimientos nacionales y territoriales. En este contexto, la reducción gradual del GMF debe entenderse como una medida complementaria dentro de una estrategia más amplia de formalización económica y no como un instrumento suficiente para alcanzarla.

El aporte potencial de la presente iniciativa radica en la relación existente entre el uso de los canales financieros formales y la trazabilidad de las operaciones económicas. Cuando los pagos, recaudos y transferencias se realizan mediante cuentas bancarias y medios electrónicos, se generan registros que facilitan la organización contable, la construcción de historiales financieros, el acceso al crédito, el cumplimiento de obligaciones tributarias y, en términos generales, una mayor transparencia en las transacciones económicas.

Desde una perspectiva económica, esta trazabilidad reduce las asimetrías de información entre los agentes económicos, fortalece la capacidad de supervisión del Estado y contribuye a mejorar la eficiencia del sistema tributario, al facilitar los procesos de control, fiscalización y cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. En consecuencia, un mayor uso de los canales financieros formales puede generar beneficios que trascienden la relación entre el usuario y el sistema financiero, produciendo efectos positivos sobre la calidad institucional y la eficiencia de la administración tributaria.

De acuerdo con la evidencia internacional recopilada por el Banco de la República, el uso de instrumentos de pago electrónicos puede contribuir a reducir los costos de transacción, disminuir la dependencia del efectivo, fortalecer la inclusión financiera y favorecer los procesos. de formalización económica (Departamento de Seguimiento a la Infraestructura Financiera, 2026). Estos beneficios no obedecen únicamente a la sustitución del efectivo por medios electrónicos, sino también a la mayor eficiencia, seguridad y trazabilidad que caracterizan las transacciones realizadas a través del sistema financiero.

En este contexto, un impuesto que incrementa el costo de movilizar recursos mediante los canales financieros formales puede influir en las decisiones de hogares y empresas respecto del uso de dichos instrumentos. La reducción gradual del GMF busca disminuir progresivamente ese costo y contribuir a crear condiciones más favorables para la utilización de los servicios financieros, fortaleciendo la trazabilidad de las operaciones económicas. No obstante, este efecto debe entenderse como una contribución potencial dentro de un conjunto más amplio de factores que inciden sobre la formalización y no como un resultado automático o garantizado.

La relación económica que sustenta la presente iniciativa puede sintetizarse de la siguiente manera: el GMF incrementa el costo asociado a determinadas operaciones financieras; dicho costo puede influir en las decisiones sobre el uso de cuentas bancarias y medios electrónicos de pago; una menor utilización de estos canales reduce la trazabilidad de ciertas operaciones económicas; y una menor trazabilidad puede limitar algunos procesos de formalización, supervisión y cumplimiento tributario. En consecuencia, la reducción gradual del gravamen busca intervenir sobre el primero de estos factores, eliminando una barrera económica que puede favorecer un mayor uso del sistema financiero, sin desconocer que la consolidación de una economía más formal depende de un conjunto mucho más amplio de reformas institucionales, regulatorias y económicas.

3.4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En el contexto internacional, especialmente en América Latina, la existencia de impuestos

permanentes sobre las transacciones financieras resulta poco común. La mayoría de los países de la región no grava las transacciones financieras de manera permanente. Por el contrario, han optado por fortalecer impuestos tradicionales, mejorar la eficiencia de sus administraciones tributarias y desarrollar mecanismos tecnológicos que permitan combatir la evasión sin afectar el uso del sistema financiero.

Los casos de Chile, Brasil y México constituyen tres experiencias especialmente relevantes para comprender las ventajas y desventajas de este tipo de gravámenes. Chile demuestra que es posible mantener un sistema fiscal sólido sin recurrir a impuestos sobre las operaciones bancarias; Brasil evidencia las razones por las cuales un impuesto de esta naturaleza terminó siendo eliminado; y México muestra cómo las herramientas de fiscalización electrónica pueden sustituir impuestos diseñados inicialmente para combatir la evasión. Estas experiencias ofrecen importantes elementos de análisis para evaluar la permanencia del GMF colombiano.

3.4.1. CHILE: UN SISTEMA TRIBUTARIO EFICIENTE SIN GRAVAR LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS

El sistema tributario chileno es considerado uno de los más estables y consolidados de América Latina. A diferencia de Colombia, nunca se ha establecido un gravamen permanente sobre los movimientos financieros, pues su política fiscal ha privilegiado impuestos que gravan la generación de riqueza antes que la circulación del dinero.

Los principales ingresos tributarios del Estado chileno provienen del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del impuesto sobre la renta de personas naturales y jurídicas, de los impuestos específicos al consumo y de la tributación derivada de la actividad minera, particularmente del cobre. Esta estructura permite financiar una parte importante del gasto público sin generar desincentivos al uso del sistema bancario.

Uno de los elementos más relevantes del modelo chileno es la estrecha relación entre política tributaria e inclusión financiera. Durante las últimas décadas, el Estado ha impulsado la bancarización y la utilización de medios electrónicos de pago como herramientas para aumentar la formalización económica, mejorar la trazabilidad de las operaciones y reducir la evasión fiscal. La inexistencia de un impuesto sobre las transacciones financieras ha contribuido a que empresas y ciudadanos utilicen con mayor frecuencia los servicios bancarios sin enfrentar un costo adicional por cada movimiento realizado.

Además, Chile ha fortalecido significativamente la capacidad técnica del Servicio de Impuestos Internos (SII), entidad reconocida por el uso intensivo de tecnologías de información, cruces automáticos de datos y procesos de fiscalización electrónica. En lugar de crear nuevos impuestos sobre las operaciones financieras, el país ha preferido invertir en capacidades institucionales que permitan detectar inconsistencias tributarias y mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Desde la perspectiva económica, este modelo favorece una mayor profundización financiera. Cuando las transacciones bancarias no están gravadas, disminuyen los incentivos para utilizar efectivo o mecanismos informales de pago, lo cual facilita el acceso al crédito, fortalece el sistema financiero y mejora la competitividad empresarial.

3.4.2. BRASIL: LA ELIMINACIÓN DE LA CPMF COMO RECONOCIMIENTO DE SUS EFECTOS NEGATIVOS

Brasil constituye uno de los casos más ilustrativos para Colombia debido a que sí implementó un impuesto sobre las transacciones financieras de características similares al GMF.

En 1997 fue creada la Contribuiçâo Provisória sobre Movimentaçâ Financeira (CPMF), inicialmente concebida como un tributo temporal destinado a financiar el sistema de salud pública. Su principal ventaja radicaba en la facilidad de recaudo, ya que las entidades financieras retenían automáticamente el impuesto sobre cada movimiento bancario. Durante los primeros años la CPMF permitió recaudar importantes recursos fiscales. Sin embargo, con el paso del tiempo comenzaron a evidenciarse diversos efectos económicos adversos.

En primer lugar, aumentó el costo de utilizar el sistema financiero. Tanto empresas como hogares asumían un mayor costo por realizar pagos, transferencias y demás operaciones bancarias, lo que incentivó el uso del efectivo y redujo parcialmente la intermediación financiera.

En segundo lugar, diversos estudios señalaron que el impuesto producía un efecto cascada. Una misma suma de dinero podía ser gravada múltiples veces a medida que circulaba entre proveedores, distribuidores, empresas y consumidores, incrementando indirectamente los costos de producción y reduciendo la competitividad de la economía.

Otro aspecto ampliamente debatido fue su impacto sobre la inversión. Al gravar continuamente las operaciones financieras, aumentaba el costo de las transacciones empresariales y disminuía la eficiencia del mercado financiero.

Estos factores generaron una creciente oposición del sector empresarial, de analistas económicos y de diversos actores políticos, quienes consideraban que la CPMF había dejado de ser una medida excepcional para convertirse en un obstáculo para el crecimiento económico.

Finalmente, en 2007 el Congreso brasileño decidió no renovar el impuesto, lo que implicó su eliminación definitiva. Desde entonces, Brasil ha fortalecido otros mecanismos de recaudo, privilegiando impuestos tradicionales y

modernizando progresivamente su administración tributaria.

La experiencia brasileña demuestra que, aunque los impuestos sobre transacciones financieras pueden generar ingresos importantes en el corto plazo, también producen distorsiones económicas que afectan la eficiencia del sistema financiero y limitan el desarrollo de la actividad económica.

3.4.3. MÉXICO: DE UN IMPUESTO TEMPORAL A LA FISCALIZACIÓN DIGITAL

La experiencia mexicana representa un enfoque diferente. En 2008 el Gobierno creó el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), cuyo propósito principal no era recaudar recursos sino identificar contribuyentes que realizaban importantes operaciones económicas sin declarar adecuadamente sus ingresos.

El IDE gravaba únicamente determinados depósitos realizados en efectivo que superan ciertos umbrales mensuales. Su finalidad consistía en incentivar la formalización y facilitar el control de la evasión tributaria.

Aunque inicialmente produjo resultados positivos en materia de información tributaria, con el tiempo comenzaron a identificarse importantes limitaciones. El impuesto generaba cargas administrativas para las entidades financieras, producía costos de cumplimiento para los contribuyentes y, en algunos casos, incentivaba la fragmentación de depósitos para evitar superar los montos gravados.

Paralelamente, México inició un ambicioso proceso de transformación tecnológica de su administración tributaria. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) implementó de manera masiva la facturación electrónica obligatoria, los comprobantes fiscales digitales por Internet (CFDI), el intercambio automatizado de información financiera y sofisticados sistemas de análisis de datos.

Gracias a estas herramientas, la administración tributaria comenzó a contar con información mucho más precisa que la obtenida mediante el IDE. Como consecuencia, el impuesto perdió gran parte de su utilidad práctica.

En 2014 el Gobierno mexicano decidió eliminar el IDE, considerando que los nuevos mecanismos electrónicos permitían ejercer un control mucho más eficiente sobre la evasión fiscal sin necesidad de gravar las operaciones bancarias.

Actualmente, México basa su recaudo principalmente en el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los impuestos especiales sobre determinados bienes y servicios, mientras que la lucha contra la evasión descansa en herramientas tecnológicas de fiscalización y en el análisis masivo de información.

La experiencia mexicana demuestra que el fortalecimiento institucional puede reemplazar impuestos que inicialmente parecían indispensables para el control tributario.

3.5. CONCLUSIONES

El análisis económico y fiscal muestra que el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) ha constituido, durante más de dos décadas, una fuente relevante de ingresos para las finanzas públicas colombianas. No obstante, su permanencia, pese a haber sido concebido originalmente como una medida transitoria, exige valorar no solo su capacidad de recaudo, sino también sus efectos sobre la eficiencia del sistema tributario, el funcionamiento del sistema financiero y las decisiones económicas de los hogares y las empresas.

La evidencia nacional y comparada indica que los impuestos sobre las transacciones bancarias pueden incidir en los costos de intermediación, la composición de los depósitos, la disponibilidad de crédito, la frecuencia de las operaciones y la elección de los medios de pago. También pueden erosionar progresivamente su propia base gravable a medida que los usuarios ajustan sus operaciones para reducir la carga tributaria. Sin embargo, estos hallazgos no permiten afirmar que la eliminación del GMF producirá, por sí sola, una mayor inclusión financiera, la formalización automática de la economía o una mayor profundización financiera.

La iniciativa propone una transición ordenada desde la tarifa vigente del cuatro por mil (4 x 1.000) hasta la eliminación definitiva del GMF en 2036. La reducción gradual busca disminuir uno de los costos asociados al uso de cuentas bancarias, transferencias y medios electrónicos de pago, favorecer la utilización de los canales financieros formales y mejorar la trazabilidad de las operaciones económicas. Su aporte debe entenderse como una medida complementaria dentro de estrategias más amplias de inclusión financiera y formalización, que también requieren fortalecer la infraestructura de pagos, la interoperabilidad de los sistemas, la conectividad, la educación financiera, la confianza de los usuarios y las capacidades institucionales.

La discusión sobre el GMF trasciende la permanencia o eliminación de un tributo específico. La iniciativa plantea avanzar hacia un esquema tributario más eficiente y neutral, orientado a reducir distorsiones económicas y adaptarse a la digitalización de los pagos, al tiempo que

preserva la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante una transición gradual, técnicamente sustentada y fiscalmente responsable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Australian Government, The Treasury. (1998). *Tax reform: Not a new tax, a new tax system*.

Australian Taxation Office. (s. f.). *Financial services: Questions and answers*.

Baca-Campodónico, J., de Mello, L., & Kirilenko, A. (2006). *The rates and revenue of bank transaction taxes* (OECD Economics Department Working Papers No. 494). OECD Publishing. doi:10.1787/652416621832.

Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). *Reporte de inclusión financiera 2024*.

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*. ***Diario Oficial*** número 45.243.

Departamento de Seguimiento a la Infraestructura Financiera. (2026). *Sombreado 2. Bre-B: sistema interoperado de pagos inmediatos*. En *Reporte de la Infraestructura Financiera e Instrumentos de Pago 2026*. Banco de la República.

Giraldo, M., & Buckles, B. W. (2011). The impact of financial transactions taxes on money demand in Colombia. *Latin American Journal of Economics, 48*(1), 65–88. doi:10.4067/S0719-04332011000100003.

Lozano-Espitia, I., Vargas-Herrera, H., & Rodríguez-Niño, N. (2017). Financial transaction tax and banking margins: An empirical note for Colombia. *Ensayos sobre Política Económica, 35*(83), 154–160. doi:10.1016/j.espe.2017.03.001.

Martínez-Ventura, C. (2013). *El uso de efectivo y tarjetas débito como instrumentos de pago en Colombia* (Borradores de Economía No. 749). Banco de la República. doi:10.32468/be.749.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2019*. OECD Publishing. doi:10.1787/805f2a79-es.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2024*. OECD Publishing. doi:10.1787/e61e16ad-es.

Presidencia de la República de Colombia. (1989). *Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*. ***Diario Oficial*** número 38.756.

Restrepo, F. (2019). The effects of taxing bank transactions on bank credit and industrial growth: Evidence from Latin America. *Journal of International Money and Finance, 93*, 335–355. doi:10.1016/j.jimonfin.2019.02.005.

Baca-Campodónico, J., de Mello, L., & Kirilenko, A. (2006). *The rates and revenue of bank transaction taxes* (OECD Economics Department Working Papers No. 494). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/652416621832

Castelletti, B. (2013). *How redistributive is fiscal policy in Latin America? The case of Chile and Mexico* (OECD Development Centre Working Papers No. 318). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5k424rnjl424-en

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), & Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2026). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2026*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/2f21f131-en

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *Taxation and economic growth*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and excise, core design features and trends*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2026). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2026*. OECD Publishing.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México). (2013). *Reforma Hacendaria*. Gobierno de México.

Servicio de Administración Tributaria (SAT). (2024). *Informe tributario y de gestión*. Gobierno de México.

Servicio de Impuestos Internos (Chile). (2024). *Memoria institucional*. Gobierno de Chile.

World Bank. (2019). *Innovations in tax compliance: Building trust, navigating politics, and tailoring reform*. World Bank.

Bird, R. M., & Zolt, E. M. (2005). *Redistribution via taxation: The limited role of the personal income tax in developing countries*. UCLA Law Review, 52(6), 1627–1695.

IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 dispone:

Artículo 7º. ***Análisis del impacto fiscal de las normas.*** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas - o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.** A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecúa a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 - atrás reseñada - y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda,** una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. **Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.** Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que **la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda,** la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

En el caso del presente proyecto de ley, se reconoce que la reducción progresiva de la tarifa

y la posterior eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros generarán una disminución gradual y permanente de los ingresos corrientes de la Nación. Por consiguiente, la iniciativa tiene incidencia fiscal y sus efectos deberán ser examinados a la luz de las metas fiscales, presupuestales y macroeconómicas vigentes.

El diseño de la iniciativa busca que esta incidencia se produzca de manera gradual, previsible y diferida. La tarifa vigente permanecerá sin modificación hasta el 31 de diciembre de 2028; a partir del año 2029 se reducirá anualmente en medio punto por mil, y la eliminación definitiva del impuesto solo tendrá lugar desde el 1º de enero de 2036. Este período de transición permitirá incorporar progresivamente los efectos de la medida en la planeación fiscal de mediano plazo y evaluar las alternativas necesarias para mitigar la disminución del recaudo.

La cuantificación precisa del costo fiscal anual y acumulado exige información sobre el comportamiento proyectado de la base gravable, el recaudo esperado del impuesto, las variables macroeconómicas y las metas fiscales aplicables a cada vigencia. Parte de esta información corresponde a las competencias y capacidades técnicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y deberá ser examinada conjuntamente con esa entidad durante el trámite legislativo.

En consecuencia, el proyecto será remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, presente sus estimaciones sobre el costo fiscal de las medidas propuestas, su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las alternativas que permitan mitigar o compensar progresivamente la reducción de los ingresos.

El análisis fiscal de la iniciativa será complementado durante el trámite legislativo, con fundamento en la información oficial disponible y en las observaciones que presente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El concepto que emita esa cartera será conocido, valorado y debatido por el Congreso de la República, sin perjuicio de la autonomía que le corresponde en el ejercicio de la función legislativa.

V. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, dispone:

Artículo 291. ***Declaración de impedimento.*** <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Por su parte, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

Artículo 286. ***Régimen de conflicto de interés de los congresistas.*** <Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) <Literal INEXEQUIBLE>

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se

exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

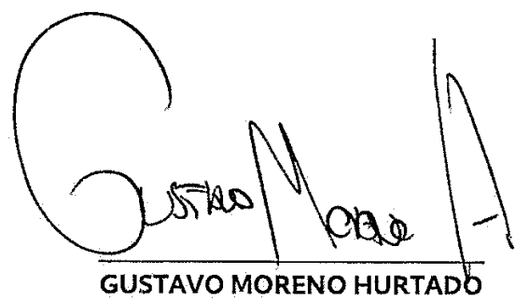
Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. **No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.**



GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN PROYECTO DE LEY 117 DE 2026 CÁMARA
HONORABLE REPRESENTANTE JULIO ROBERTO SALAZAR P.

por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el programa nacional de asistencia técnica, jurídica y social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 17 de octubre de 2026

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Ciudad

Ref.: Solicitud de adhesión como coautor del Proyecto de Ley No. 117 de 2026 Cámara.

Respetado Secretario General:

Con fundamento en los artículos 154 de la Constitución Política y 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta solicito mi adhesión como coautor del Proyecto de Ley No. 117 de 2026 Cámara, ***"POR LA CUAL SE ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO PARA LA FORMALIZACIÓN GRADUAL DE LA MINERÍA DE SUBSISTENCIA Y DE PEQUEÑA ESCALA, SE CREA EL PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA, JURÍDICA Y SOCIAL PARA APOYAR DICHOS PROCESOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"***, radicado ante esa Secretaría General el 29 de julio de 2026, publicado en la Gaceta del Congreso No. 1072 de 2026 y repartido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente para su primer debate.

Comparto el propósito de la iniciativa, que establece una ruta gradual y diferenciada para que la minería de subsistencia y de pequeña escala transite hacia la legalidad, con acompañamiento técnico, jurídico y social del Estado, trazabilidad del mineral y eliminación del uso de mercurio. Se trata de una materia de especial relevancia para los territorios mineros del país, entre ellos el departamento de Cundinamarca, y propia de la competencia de la Comisión Quinta, a cuyo estudio y fortalecimiento me propongo contribuir.

La presente solicitud cuenta con el aval de la Honorable Representante Ana Ligia Mora Martínez, autora de la iniciativa y coordinadora ponente para primer debate, quien suscribe este oficio en señal de aceptación.

En consecuencia, solicito efectuar las anotaciones correspondientes en el registro de la iniciativa y en el sistema de información legislativa de la Corporación, disponer la publicación de esta adhesión en la Gaceta del Congreso y comunicar la novedad a la Secretaría de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, para lo de su competencia.

Cordialmente,

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Autora del proyecto

CONTENIDO

Gaceta número 1591 - Martes, 20 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 180 de 2026 Cámara, por medio de la cual se reduce progresivamente la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros y se dispone la eliminación definitiva de este impuesto 1

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión Proyecto de Ley 117 de 2026 Cámara, honorable Representante Julio Roberto Salazar P., por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el programa nacional de asistencia técnica, jurídica y social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones..... 19

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026