

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales

Fredy Alexander Parra Garavito

Enara Avezuela Amenábar

2022

Parra F. (2022). Gravamen a los movimientos financieros en Colombia comparado entre los años 1998 y 2022. (2022) Universidad Santo Tomas

FREDY ALEXANDER PARRA GARAVITO¹

Resumen

Con este artículo se pretende investigar el origen, aplicación e impacto del gravamen a los movimientos financieros creado para solventar una crisis de orden financiero, desde 1998 hasta 2022. Los gobiernos colombianos han generado impuestos temporales para solventar diversas crisis económicas, pero esos impuestos han durado más tiempo de lo que han durado las crisis y se les ha cambiado la destinación específica a través de los años. Tal es el caso del gravamen a los movimientos financieros, denominado 4X1000, impuesto con el que se conjuró la crisis de los bancos de finales de la década de 2000 y que aún hoy se sigue cobrando y perpetuando.

La metodología del artículo es mixta de tipo cuantitativo y cualitativo. En cuanto a lo cuantitativo, se pretende acceder a datos estadísticos suministrados por el Banco de la República de Colombia y por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, así

¹ Estudiante de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomás, fredyparra@usantotomas.edu.co

como una entrevista practicada a un experto analista del gravamen o impuesto. Desde lo cualitativo se pretende comprender la creación y la permanencia del impuesto.

El GMF es un impuesto representativo en comparación con la cifra global de recaudo esperado para la reforma tributaria 2023. Equivale a casi \$10 billones anuales, es decir, media reforma tributaria. No obstante, tan solo es el 5,5% del total de los impuestos administrados por la DIAN que para 2021 sumaron los \$173 billones aproximadamente. Está caracterizado por poseer un alto nivel de recaudo y una baja probabilidad de evasión debido a la necesidad del público de acceder al sistema bancario del cual se capta.

En tanto el impuesto proviene directamente de las transacciones bancarias, ha tenido reparos de Asobancaria por supuestamente fomentar el uso del dinero en efectivo, desacelerando la bancarización. A la crítica del sector financiero se unen los usuarios, si bien los afectados son aquellos de altos ingresos cuyos movimientos en cuentas u operaciones financieras superan el techo o margen de exención de \$10 millones mensuales. Otras críticas calificadas apuntan al sostenimiento del GMF como temporal a una decisión poco técnica, estancada en la conveniencia política.

La impopularidad del impuesto radica en una historia de elevaciones progresivas de su tarifa alternadas con intentos fallidos por eliminarlo, a pesar de la situación temporal que jurídicamente le fue asignada. El hecho de que el margen de exención o 'marcación de cuenta' permita evitar el pago tampoco suma a su favor. Sin alternativas a la vista, tanto en la poca literatura técnica que existe sobre el tema como en determinadas voces de análisis, eliminarlo gradualmente reduciendo la tarifa en uno o dos puntos implicaría recargar el recaudo en la renta y el IVA, de por sí llevados al tope en la última reforma tributaria, junto a la creación de nuevos impuestos menos efectivos pero esperados ante una inminente política fiscalista.

En los gobiernos de turno que han sucedido consta el poder del impuesto, quedando en el aire la sensación de que con ello se evita intervenir profundamente mediante un estudio técnico serio con menor injerencia de los intereses políticos. Aunque la eliminación gradual resolvería el tema del GMF en un par de décadas, la solución más próxima desde lo académico es aplicar el principio de equidad tributaria, atacando el hueco fiscal como problema raíz que subsiste desde los años 90 en nuestro sistema impositivo.

Palabras claves

Gravamen a los Movimientos Financieros. Hecho generador. Impuesto. Crisis Financiera. Transacción Financiera.

Abstract

This article aims to investigate the origin, application and impact of the tax on financial movements created to solve a financial crisis, from 1998 to 2022. Colombian governments have generated temporary taxes to solve various economic crises, but these taxes have lasted longer than the crises have lasted and their specific destination has been changed over the years. Such is the case of the tax on financial movements, called 4X1000, a tax with which the bank crisis of the late 2000s was averted and which is still being collected and perpetuated today.

The methodology of the article is mixed of quantitative and qualitative type. Regarding the quantitative, it is intended to access statistical data provided by the Bank of the Republic of Colombia and by the Directorate of National Taxes and Customs - DIAN, as well as an interview with an expert analyst of the lien or tax. From the qualitative point of view, it is intended to understand the creation and permanence of the tax.

The GMF is a representative tax compared to the global collection figure expected for the 2023 tax reform. It is equivalent to almost \$10 trillion annually, that is, half a tax reform. However, it is only 5.5% of the total taxes administered by the DIAN, which by 2021 totaled approximately \$173 billion. It is characterized by having a high level of collection and a low probability of evasion due to the public's need to access the banking system from which it is collected.

As the tax comes directly from bank transactions, Asobancaria has objected to it for allegedly encouraging the use of cash, slowing down bank access. Users join the criticism of the financial sector, although those affected are those with high incomes who obtained movements in accounts or financial operations that exceed the ceiling or exemption margin of \$10 million per month. Other qualified critics point to the support of the GMF as temporary to a not very technical decision, stuck in political expediency.

The unpopularity of the tax lies in a history of progressive increases in its rate alternated with failed attempts to eliminate it, despite the temporary situation that was legally accessible to it. The fact that the exemption margin or 'account marking' allows you to avoid payment does not add up in your favor either. With no alternatives in sight, both in the little technical literature that exists on the subject and in certain voices of analysis, gradually eliminating it, reducing the rate by one or two points would imply recharging the collection of rent and VAT, which in itself led to the cap in the last tax reform, together with the creation of new taxes that are less effective but expected in the face of an imminent fiscal policy.

In the governments of the day that have succeeded, the power of the tax is clear, leaving in the air the feeling that this avoids deeply intervening through a serious technical study with less interference from political interests. Although the gradual elimination would resolve the issue of the GMF in a couple of decades, the closest solution from academics is to apply the principle of

tax equity, attacking the tax gap as a root problem that has persisted since the 1990s in our tax system.

Key words

Tax on Financial Movements. Generating event. Tax. Financial Crisis. Financial Transaction.

1. Introducción

La problemática del gravamen a los movimientos financieros está relacionada con la súplica de los colombianos para que no se les cobre este impuesto, pues a pesar de parecer mínimo al descontar 4 pesos por cada 1.000, en un retiro de efectivo o por transferencia de las cuentas bancarias no exentas y en grandes cantidades monetarias puede ser un impuesto progresivo (a mayor nivel de renta mayor es el impuesto a pagar) pero poco dinamizador de las actividades económicas en el país.

Con el fin de allanar el camino a una propuesta de desmonte o sustitución viable de esta contribución, el contenido de este artículo está comprendido de la siguiente manera:

En primer lugar, se hará un breve recorrido histórico de las causas que motivaron la aparición del impuesto en la vida nacional. Reúne de manera técnica los actores que participaron en su creación y puesta en marcha.

Paralelamente, se expresará la necesidad de construir literatura relacionada con el 4x1000 como problema que incide directamente en los ingresos de los colombianos. El panorama actual del impuesto es escaso en la construcción de alternativas académicas que respondan a la necesidad de eliminar o sustituir el impuesto.

Con ello se detallarán los componentes del impuesto como solución a crisis financieras mediante una metodología combinada cuantitativa y cualitativa, dado que las escasas fuentes de información se centran en indicadores emitidos por entidades del orden financiero e historia económica que llevaron a la fijación del impuesto en el estatuto tributario.

Los capítulos abordarán, en su orden: el origen del gravamen a los impuestos financieros en el mundo y en Colombia; normatividad del GMF; análisis cuantitativo de los datos y alternativas al GMF en pro de su eliminación o sustitución. Finalmente, una revisión cualitativa consistente en una profundización mediante el análisis del experto y conclusiones.

1.1. Antecedentes

El Gravamen a los Movimientos Financieros fue conjurado por el gobierno de Andrés Pastrana Arango (presidente de Colombia entre 1998 y 2002) para solventar la crisis financiera de los Bancos Colombianos, ya que para ese momento “ocurrió una caída prolongada del sector de la construcción y una burbuja inmobiliaria que golpeó la cartera de las antiguas Corporaciones de Ahorro y Vivienda transformadas en Bancos Hipotecarios” (Cadena C., 2015, p. 6).

Durante la crisis financiera de finales de los años noventa, Colombia generó un nuevo impuesto para solventar la iliquidez bancaria denominado 4x1000. Este impuesto se refería a cobrar 4 pesos por cada 1000 pesos retirados de una transacción bancaria. A pesar de que este impuesto fue sancionado por el gobierno colombiano a finales de 1998 de manera transitoria, el impuesto continuó vigente, sin mencionar que se usa para apoyar causas diferentes a la banca privada.

En un contexto donde el sistema financiero se encontraba bajo una administración aún considerable por parte del sector público, el aparato institucional encargado de la resolución de la crisis estaba conformado por el Banco de la República (BANREP), la Superintendencia Bancaria (hoy Financiera), el Ministerio de Hacienda y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN). El principal problema por resolver fue la falta de capacidad de pago de los deudores para cancelar sus créditos.

Entre 1999 y 2001, concertadamente con el sector privado se adoptaron medidas como el apoyo a las entidades financieras; programas de compra y venta de cartera y manejo de bienes recibidos en pago - BRP; además de cambios en la vigilancia y supervisión de los intermediarios financieros.

En este sentido, la implementación de un gravamen a los movimientos financieros (GMF) devino de cubrir los costos fiscales que implicó la capitalización de FOGAFIN como entidad operativa de saneamiento para el sector bancario público y cooperativo (Cadena C., 2015, p. 46). En últimas, se buscaba sostener tanto la confianza del público como la amplia selección de intermediarios financieros.

El GMF inició con tarifas de 2x1000 y 1,2x1000 sobre las transacciones del público. Normas sucesivas lo elevaron a 3x1000 y finalmente a 4x1000. Si bien su objetivo inicial fue superado en tres años, hechos sociales y políticos suscitaron las elevaciones y su permanencia. El peso específico adquirido por el impuesto dentro de las finanzas públicas contribuye a que sea difícil su desmontaje o sustitución. El único intento jurídico viable con esos fines ocurre a mediados del gobierno de J. M. Santos (2010-2018).

1.2. Justificación

La pregunta de investigación a la que se trata de dar respuesta con el presente artículo es: ¿Cuál es el origen, aplicación e impacto del gravamen a los movimientos financieros creado para solventar una crisis de orden financiero, desde 1998 hasta 2022?

Lo anterior hace referencia a la importancia de generar una búsqueda a través de la investigación por medio de la consulta, debido a que no es común encontrar documentos tales como tesis, libros o artículos relacionados con el gravamen a los movimientos financieros en Colombia.

No se conoce aún si la generación de este impuesto cumplió con el alivio a la crisis financiera de los bancos de finales del siglo XX y por ello, en el presente se cambió la figura financiera para ser utilizada como un fondo o colchón que respalde al sector financiero para futuras crisis; lo que es bien cierto es que no se conocen con exactitud los montos recaudados desde cuando se creó la norma a sus días. Las cifras oficiales son aproximadas.

Se desconocen los motivos por los cuales el impuesto pasó de ser temporal a permanente, puesto que su objetivo transformó una realidad económica a un efecto imprevisto propio de las crisis, ya que sus recursos solo pueden ser usados por las entidades financieras adscritas a este beneficio de capital.

Para ir acorde con la línea activa de investigación ‘Gobernabilidad e Instituciones políticas’, indicada por la Universidad para la presentación del artículo, se debe abordar el gravamen a los movimientos financieros en Colombia como un problema de prácticas gubernamentales que afectan a la comunidad. La definición de temas económicos en el tiempo actual, a pesar de tener un sentido lógico de debate prioritariamente técnico, sigue

extensamente sometido al error del interés político. En este sentido, demanda una nueva generación de políticas públicas. Por ello se hace necesario propiciar desde la academia estudios e investigaciones que puedan ser usados como posibles instrumentos para que las instituciones políticas emprendan esas políticas públicas; que puedan ser transformadoras al atender las solicitudes de la sociedad mediante la implementación de soluciones innovadoras de gobierno.

1.3. Objetivo General

El objetivo general del presente artículo es investigar el origen, aplicación e impacto del gravamen a los movimientos financieros creado para solventar una crisis de orden financiero, desde 1998 hasta 2022.

1.3.1. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos del presente artículo son:

- a. Identificar el origen del Gravamen de los Movimientos Financieros cuya implementación es una forma de recaudo cobrado a los ciudadanos con el fin de aportar al gasto público desde la administración del Estado.
- b. Argumentar la transición del Gravamen de los Movimientos Financieros desde el contexto histórico colombiano desde 1998.
- c. Analizar la destinación específica del Gravamen de los Movimientos Financieros.
- d. Visibilizar los recaudos de Gravamen de los Movimientos Financieros.

2. Marco teórico

Como se verá en un apartado posterior, el GMF se desarrolló mediante el Decreto 2331 del 16 de noviembre de 1998. En el año 1999 con la Ley 508, luego cronológicamente con la Ley 633 de 2000; el Decreto 405 de 2001; la Ley 863 de 2003; la Ley 1111 de 2006; la Ley

1819 de 2016 y el Estatuto Tributario de 2019, en sus Artículos 870 a 881, se configura el marco legal tarifario del GMF.

Entre las normas de destinación del impuesto están la Ley 1430 de 2010 y el Decreto 637 de 2020. Y entre aquella normatividad con intenciones de supresión está la misma Ley 1430 de 2010, la Ley 1694 de 2013 y la Ley 1739 de 2014. Mención especial, la inexecutable Ley 1943 de 2018, titulada por el Gobierno como ley de financiamiento, que como reforma tributaria fue una norma de destinación para el GMF.

Aparte de la documentación normativa se genera una compilación de varios documentos que explican la manera en la cual es recaudado el impuesto, algunas formas de exoneración, a quienes va dirigido, si a personas naturales o jurídicas; a qué tipo de cuentas, si son de ahorro o corrientes; cuáles son los montos totales recaudados por meses, años o décadas e incluso algunos documentos muestran las distintas polémicas y discusiones desarrolladas sobre la temporalidad del impuesto y las propuestas para desmontarlo.

Los documentos hasta ahora encontrados comparan la aplicación y el impacto de los impuestos a las transacciones financieras, partiendo de contextos globales, especialmente latinoamericanos, es decir, aunque el objetivo principal es analizar estas discusiones y perspectivas aplicadas en el marco local: Colombia, se hace la comparación frente a otras naciones y/o realidades, toda vez que, de acuerdo con Jesús Alexander Pinillos Villamizar² hay dificultades de llevar estos impuestos a la práctica “ya que los países tienen políticas económicas, sociales y fiscales muy opuestas que hacen muy difícil pensar en su efectiva implantación”; adicional, los documentos enfatizan en estas comparaciones entre países con el

² Pinillos Villamizar, J. A. (2017). Origen y evolución del gravamen a los movimientos financieros. *Revista Gestión y Desarrollo Libre*, 2 (3), 138 – 148 ISSN 2539-3669 (p. 142).

objetivo de desarrollar y entender mejor el manejo que se le ha dado a este tipo de impuestos en Colombia y por qué siguen vigentes con pocas o muchas modificaciones.

En estos artículos mencionados en el párrafo anterior es escasa la utilización de la metodología del orden cuantitativo. La mayoría de documentos apenas tocan cifras de recaudo suministradas por el Banco de la República o por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Se destaca la importancia del recaudo del impuesto para el presupuesto estatal colombiano mediante la gráfica realizada en el artículo de Juan Pablo Rozo³.

Solamente en la investigación de Jhonatan Rodríguez Moreno⁴, se puede observar un análisis de datos realizados como consecuencia de una encuesta practicada a veinte (20) personas para conocer la percepción de los encuestados frente al conocimiento sobre el gravamen y la permanencia del 4x1000 en Colombia. Encuesta donde el autor llega a la conclusión

Que el 100% de la población entrevistada considera que el Estado no le da un correcto uso y dirección al manejo del GMF, muchos de ellos alegan que el dinero no se ve por ningún lado y a pesar de ello deben pagar un impuesto por tener acceso a su dinero y sus ahorros (Rodríguez, 2019, p.121).

3. Metodología

La metodología de elaboración del presente artículo es mixta. Cuantitativa, por cuanto se van a enumerar los datos de recaudo, las cantidades monetarias que se causaron por la emergencia económica, entre otros. Y es cualitativa mediante revisión bibliográfica y una entrevista a un experto en el tema, que pretende evaluar si los gobiernos hicieron bien o no en

³ Rozo, J. P. (2020). Historia del gravamen a los movimientos financieros en Colombia (págs. 14-16).

⁴ Rodríguez Moreno, J. (2019). Análisis, evolución e impacto del gravamen a los movimientos financieros en Colombia y otros países (págs. 113 - 121).

solventar esa crisis a través del gravamen y si está bien que un impuesto temporal se convierta o no en permanente.

Desde el punto de vista de las estrategias metodológicas cuantitativas y cualitativas, se observa que los documentos hasta ahora encontrados tienen en común el uso o utilización de un método mixto donde predomina la práctica cualitativa en un 90% aproximadamente y en algunos casos la metodología cuantitativa. Podemos tomar como ejemplo el caso del documento encontrado en el repositorio de la Universidad de los Andes, al que no se pudo acceder a su citación bibliográfica solo a su enlace web, pero en el cual se establece en su ítem No. 5 que para su investigación accedieron a datos estadísticos suministrados por el Banco de la República de Colombia: “Los datos utilizados para este trabajo fueron adquiridos por medio del Banco de la República. Estos datos contienen información mensual desde 1984 hasta 2018 sobre cuentas de ahorro, cuentas corrientes, efectivo, reserva bancaria, CDT, M1, M2 y M3”⁵.

Por las anteriores circunstancias, los datos cuantitativos suministrados por el Banco de la República se han definido como la fuente primaria. Paralelamente, por ser el impuesto parte integral del Estatuto Tributario, la DIAN se considera la fuente cuantitativa secundaria de información. Para el caso del análisis histórico del GMF, debido a la escasez de documentación especializada en el tema por resolver, las demás fuentes referenciadas cualitativas son de orden primario.

4. Resultados y discusión

4.1. Origen del gravamen a los movimientos financieros

⁵ Repositorio Universidad de los Andes.

(<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/44820/u830354.pdf?sequence=1>, p. 11).

La tasa Tobin es el nombre internacional del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) que en Colombia conocemos como Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). El nombre hace honor a James Tobin, quien, influenciado por la teoría de Keynes, propuso en 1981 un impuesto sobre las transacciones financieras con el fin de mantener bajo control la especulación derivada de los excesos de liquidez causantes de la Gran Depresión (Sanjurjo, 2014; citado en Pinillos, 2017).

Con la Segunda Guerra Mundial a punto de finalizar a favor de los aliados (1944), los representantes de 44 países se reunieron en la Conferencia de Bretton Woods para crear un modelo económico que estableciera reglas monetarias de alcance global. Como resultado aparece un sistema con un patrón de cambio oro basado en el dólar, liderado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estados Unidos debió hacer convertibilidad de su moneda en oro mientras los demás países firmantes hacían lo propio estableciendo la paridad de sus monedas en dólares.

La preocupación de Tobin tuvo su origen en la nueva política global tras la caída del sistema Bretton Woods en 1971, cuando el presidente Richard Nixon eliminó el patrón oro del dólar. En adelante, la estabilidad monetaria mundial quedaba dependiendo de los tipos de cambio flotantes susceptibles de especulación; es decir, a merced de la volatilidad de los mercados financieros internacionales (variación de los precios mundiales).

En su teoría era crucial dotar al Estado de instrumentos adecuados a sus características para liderar una política económica propia que hiciera frente a la excesiva movilidad de capitales privados. Al implementar este impuesto, se encarecen las transacciones internacionales haciendo menos atractivas las operaciones a corto plazo, reduciendo así el factor especulativo.

Sin embargo, su practicidad se torna difícil dado el perfil y las conveniencias de cada país en cuanto a competitividad y a la enorme posibilidad de ser evitadas fiscalmente por los grandes capitales.

Raramente se ha visto la aplicación del ITF formando parte de medidas preventivas de una crisis (Unión Europea). Resaltan las caídas de economías en apariencia fuertes donde brilló la ausencia de controles a la especulación (Turquía, Rusia). En todo caso, la utilidad del ITF en economías desarrolladas no prolonga sus efectos más allá de enfrentar exclusivamente crisis financieras provocadas por la falta de regulación sobre el mercado de divisas (Pinillos, 2017).

4.2. *Origen del gravamen a los movimientos financieros en Colombia*

En Colombia, la tasa Tobin o ITF se denominó como Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). No obstante, la clara intención de conjurar una crisis financiera (1998 - 2001), a diferencia de su diseño original y siguiendo la ruta de otros países latinoamericanos, se implementó como un impuesto a las transacciones financieras internas. (Reyes, 2007; citado en Rodríguez, 2019).

La crisis financiera de finales de los 90 en Colombia suscitó una serie de medidas dirigidas a sanear la iliquidez del sector bancario. Aunque a inicios de los 80 se había conjurado una crisis anterior mediante la creación y reforma de instituciones especializadas, fue en 1998 cuando estas medidas se pusieron realmente a prueba, dado que la configuración del sistema financiero colombiano en esencia seguía siendo la misma.

Colombia contaba con el ambiente propicio para la aparición de una crisis financiera a gran escala: una regulación descuidada a pesar de poseer una amplia participación del Estado en todos los renglones de su economía. En primer lugar, la banca pública otorgaba créditos sin garantías mínimas de acceso. Paralelamente concurría una burbuja inmobiliaria: créditos impagables a raíz de una desbordada tasa de interés hipotecaria (Unidad de Poder Adquisitivo Constante - UPAC) calculada a partir de la tasa DTF a 90 días, conllevaron embargos masivos de vivienda cuya imposibilidad de reventa por la banca trajo como consecuencia la quiebra de muchas de sus entidades (Rodríguez, 2019).

Una vez declarado por decreto este hecho como emergencia económica (noviembre de 1998) por el gobierno Pastrana (1998 - 2002) se estableció un ITF del 2x1000 por el término de un año. En principio el recaudo iba destinado a los deudores y al saneamiento de la banca pública y privada, además del sector cooperativo. Posteriormente, la capitalización de la banca privada fue derogada por la Corte Constitucional.

Durante la vigencia del decreto tuvo lugar el terremoto del Eje Cafetero (enero 25 de 1999), el cual se constituye como un punto de quiebre para la permanencia del impuesto en el régimen tributario colombiano. Una vez extendido el término hasta diciembre de 2000 para financiar la emergencia económica y social consecuente, el impuesto es integrado definitivamente a la legislación tributaria mediante ley de la República de ese mismo año.

A partir de entonces acontece una serie de modificaciones que van desde el nombre definitivo del impuesto como GMF hasta elevaciones sucesivas de la tarifa. Así, el segundo punto de quiebre se constituirá con la fijación de la tarifa en 4x1000 por el gobierno Uribe en 2006.

4.3. Normatividad del gravamen

Para una mejor comprensión de la evolución del impuesto y la problemática que implica a continuación se expondrá detalladamente su cronología en el marco jurídico colombiano.

(Rodríguez, 2019, p. 94).

1998: Decreto 2330 del 16 de noviembre

Declaración de emergencia económica y social.

Decreto 2331 del 16 de noviembre.

Establecimiento por un año del impuesto a las transacciones financieras (ITF).

1999: Ley 508

Plan de desarrollo que extiende el ITF por segundo año consecutivo para la reconstrucción del Eje Cafetero.

2000: Ley 633

Varios hechos fundamentales. Primero, el ITF pasa a llamarse gravamen a los movimientos financieros (GMF). Segundo, se eleva la tarifa de 2x1000 a 3x1000. Tercero, el cobro se realiza sobre todos los montos en cuentas corrientes y de ahorros. Cuarto, el GMF es permanente desde el 1 de enero de 2001.

2001: Decreto 405

Se fija la exoneración para montos mínimos y pensiones inferiores a dos salarios mínimos con destinación a la financiación de vivienda.

2003: Ley 863

La tarifa pasa del 3x1000 al 4x1000 hasta 2007, destinado a subsidiar el acceso al crédito de los sectores populares.

2006: Ley 1111

La tarifa 4x1000 es permanente. El 25% de los pagos del GMF se deducen del impuesto de renta.

2010: Ley 1430 del 29 de diciembre

El 25% de los recaudos por GMF de 2012 y 2013 con destinación al fondo de calamidades y atención de damnificados de la ola invernal de 2010 y 2011.

Reducción gradual del impuesto al 2x1000 (2014 y 2015), al 1x1000 (2016 y 2017). Eliminación: 2018.

2013: Ley 1694 del 17 de diciembre

Reducción del GMF al 2x1000 en 2015, al 1x1000 en 2016 y 2017 y eliminación el 1 de enero de 2018.

2014: Ley 1739 del 23 de diciembre

Reducción del GMF al 3x1000 en 2019, al 2x1000 en 2020, al 1x1000 en 2021 y eliminación el 1 de enero de 2022. Justificación: financiar la paz, la equidad y la educación durante el período de gobierno.

2016: Ley 1819 del 29 de diciembre: Artículo 214

Restablecimiento de la tarifa 4x1000.

2018: Ley 1943 del 28 de diciembre: Artículo 76

El 50% de los pagos del GMF se deducen del impuesto de renta, independientemente de su relación con la fuente de ingresos. Quedó sin efecto al caer la ley de financiamiento.

2019: Estatuto Tributario: Artículos 870 a 881

Guía aplicativa del GMF en tanto al origen normativo, los agentes y otros elementos técnicos de recaudo.

2020: Decreto 637 del 6 de mayo

Recaudo de ingresos estatales, incluido el GMF, como norma de emergencia económica para amortiguar los efectos de la pandemia. (CONPES, 2020, p. 57)

4.4. Análisis cuantitativo de los datos

Año	Mes	3. G.M.F.
2021	Enero	684.850
2021	Febrero	702.943
2021	Marzo	888.381
2021	Abril	690.825
2021	Mayo	700.665
2021	Junio	875.980
2021	Julio	750.528
2021	Agosto	919.909
2021	Septiembre	795.593
2021	Octubre	787.640
2021	Noviembre	1.046.809
2021	Diciembre	1.012.402
TOTAL	2021 (P)	9.856.524
2022	Enero	844.781
2022	Febrero	908.560
2022	Marzo	1.101.972
2022	Abril	922.710
2022	Mayo	983.298
2022	Junio	1.185.157
2022	Julio	983.778
2022	Agosto	1.207.330
2022	Septiembre	1.019.252
TOTAL	2022(P)	9.156.837

Figura 1. ESTADÍSTICA DE RECAUDO MENSUAL POR TIPO DE IMPUESTO 2000 – 2022 (parcial)

Actualizado a septiembre de 2022 (Fecha de corte: 24 de octubre de 2022)

(P) Cifras preliminares.

Cifras en millones de pesos corrientes
Fuente: DIAN

En 2021, el recaudo total de impuestos administrados por la DIAN es de aproximadamente \$173 billones, de los cuales el GMF representa tan solo el 5,5% con \$9,8 billones. A simple vista, en los últimos dos años, las cifras mensuales del GMF no superan el dígito del billón de pesos (Figura 1). No podría considerarse como un rubro fundamental en la masa de contribuciones, por cuanto su crecimiento mensual en un poco más de 20 años de recaudo superó el billón de pesos apenas en 2021. En otras palabras, la actual recesión mundial postergará el rompimiento de la barrera de los 10 billones anuales mínimo por un año más (Figura 2). Un impuesto creado para superar crisis financieras ahora debe superar sus propias dificultades de recaudación.

	G.M.F.
1999	880.692
2000	1.036.744
2001	1.437.359
2002	1.408.101
2003	1.621.500
2004	2.237.595
2005	2.401.226
2006	2.668.946
2007	2.989.522
2008	3.199.639
2009	3.121.278
2010	3.224.922
2011	5.069.606
2012	5.468.351
2013	5.897.755
2014	6.452.653
2015	6.741.442
2016	7.080.818
2017	7.300.662
2018	7.703.515
2019 (p)**	8.670.910
2020 (p)**	8.108.996
2021 (p)**	9.856.524
2022(p)**	9.156.837

Figura 2. ESTADÍSTICA DE RECAUDO ANUAL DE LOS TRIBUTOS ADMINISTRADOS POR LA DIAN 1970-2022 (parcial)

(p) Cifras preliminares. ** septiembre 2022

Cifras en millones de pesos corrientes

Fuente: DIAN

En consonancia, dentro de una estructura de diez fuentes de ingresos tributarios, el GMF ocupa el tercer lugar en relevancia, aunque como se vio, solo constituye el 5.5% del recaudo, donde el impuesto de renta y el IVA comprenden el grueso de la masa tributaria con 88%. (Rodríguez-Araújo, 2021, p. 165)

La pandemia COVID configuró una disminución sensible del recaudo reflejado a corto plazo en los resultados de 2021. Para septiembre 2022, con cierto repunte, el acumulado quedó cerca de igualar al total del año anterior, teniendo presente que las medidas de recuperación económica implementadas a finales de 2021 estarían perdiendo efecto a raíz de ciertos síntomas de recesión mundial (alta inflación, devaluación, nerviosismo de los mercados).

Una posible explicación del aumento del recaudo sería una mayor movilidad de los flujos de dinero del público a consecuencia de los estímulos sobre el consumo (p. e. Día sin IVA), en el convencimiento de la administración Duque de abanderar un patrón de recuperación postpandemia con esta medida. Meses que superan apenas el billón de recaudo son notorios en un impuesto que arranca a superar dicho tope apenas en noviembre de 2021; hecho que simultáneamente puede tomarse en 2022 como el primer año en el que esto ocurre por más de un registro mensual (Figura 1).

4.5. Alternativas al gravamen de movimientos financieros

Para encontrar las distintas situaciones que puedan explicar el sostenimiento del impuesto y su peso en las finanzas públicas nacionales, es preciso enfocarse en las razones por las cuales los posibles caminos para su eliminación han sido descartados. Apoyados en las cifras, las decisiones han recaído en lo político.

En primer término y aprovechando la coyuntura actual, las propuestas de la reforma tributaria para 2023 y el plan de desarrollo del gobierno Petro (2022 – 2026) mantuvieron el

impuesto al no contemplar alternativas fiscales para ello en un contexto de crisis mundial postpandemia. Simplemente el GMF se mantuvo fuera del debate económico.

Una vez más la convergencia política no alcanzó para renacer el interés por el tema. La alternativa a la mano es la supresión progresiva del impuesto durante al menos cinco años consecutivos mediante una reducción gradual de la tarifa. Como ya se ha visto, el gobierno Santos intentó ejecutarla.

El gobierno Duque (2018 – 2022) mediante el documento CONPES 4005 y citando al Banco de la República, lo considera como causal de retroceso en la inclusión financiera, recomendando su eliminación. Sin embargo, se queda corto al no desarrollar propuestas a partir de los argumentos financieros provistos por el sector bancario. Paradójicamente en el mismo documento se reconoce que el uso más reciente del GMF recayó en combatir la emergencia económica producto de la pandemia.

(...) el Banco de la República (2016) encontró que el GMF tiene un impacto en los márgenes de intermediación de los bancos, pues es un costo que termina transfiriéndose a las tasas de interés de los préstamos (incrementándolas) o a los depósitos (disminuyéndolas). (...) Este estudio también encontró que, si se eliminara este impuesto, se reduciría el margen de intermediación en 60 puntos básicos.

El GMF no es un impuesto progresivo. Este impuesto grava de la misma manera a personas que realizan una transacción por idéntico valor, sin que necesariamente cada una de ellas tenga el mismo margen o capacidad de contribución. De esta manera genera exclusión del sistema financiero para personas de bajos ingresos y microempresas, puesto que realizar sus transacciones en efectivo es más barato. Si bien es cierto que este impuesto es útil para recaudar ingresos estatales en época de emergencia económica, como la actual que fue decretada el 6 de mayo a través del

Decreto 637 de 2020, lo eficiente para el sistema financiero y en particular para la inclusión financiera sería eliminarlo gradualmente una vez haya pasado la crisis.

(CONPES, 2020)

Ahora bien, a pesar del uso lógico que podría conllevar el contexto de crisis mundial postpandemia, al cierre de este artículo sería impreciso determinar la destinación del GMF para el gobierno Petro. Cabe recordar que su finalidad posee una naturaleza variable, acorde con la administración de turno.

Bajo estas circunstancias alineadas con el factor político, se ha visto que cada gobierno conserva la crisis como el concepto desde el cual se ejecuta el recaudo del GMF. Con solo observar la historia podría pensarse que la temporalidad del impuesto es la “cualidad” que ha permitido considerar un rango amplio de destinaciones desde su creación. Por ello es preciso salir de la naturaleza jurídica del GMF y revisar el esquema tributario del cual hace parte con el fin de ver otras alternativas de eliminación.

Profundizando en la tributación nacional invocada en el capítulo de las cifras, una explicación plausible para sostener el GMF estaría en una debilidad histórica del sistema impositivo. Las transformaciones de la apertura económica redujeron la importancia de las aduanas cuando se equiparó el cobro del IVA sobre los bienes importados en relación con los nacionales. La caída en el recaudo arancelario desde 1990 dejaría un hueco fiscal latente hasta el presente. Para esa época el impuesto sobre las importaciones era sustancial. (Rodríguez-Araújo, 2021, p. 167)

Sin hallar respuesta en las sucesivas reformas tributarias, el GMF se consolidó como una forma de postergar soluciones profundas de parte del Gobierno y el Legislativo al momento de aplicar los principios de equidad y justicia tributaria para combatir el hueco fiscal.

En este punto sumaría la propuesta de un impuesto sustituto. Al fin y al cabo, la sustitución obraría como una forma de eliminación. Sin embargo, la agilidad de recaudo del GMF frente a otras formas conocidas de tributación es un obstáculo en este camino, lo que seguiría conservándolo como temporal por tiempo indefinido.

Esto, finalmente, significa que la teoría económica hace tiempo lanzó la eliminación progresiva junto a una reforma tributaria técnica, que no política, como la solución al tema. Deja la voluntad política de llevar un debate técnico como la única salida viable para el GMF dentro de un esquema tributario justo.

4.6. *Revisión cualitativa*

Rodríguez Moreno, J. (2019) citando a otro autor (Londoño, 2007) hace un recorrido histórico donde luego del terremoto del Eje Cafetero, el temor a las crisis financieras sostuvo por largo tiempo un impuesto que si bien es antitécnico también posee una alta capacidad de recaudo. Es solo hasta 2008, previendo un efecto contagio de la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos, que el GMF funcionó como factor anticrisis. La ola invernal 2010 - 2011 redirigió el uso del impuesto hacia eventos no económicos, en este caso una emergencia ambiental, al fortalecer un fondo de calamidades entre 2012 y 2013.

Para 2014, una persistencia en el cobro, a pesar de una destinación no especificada del GMF tras la superación de los hechos generadores, provocó un malestar popular que fue materializado por el proselitismo electoral. Con base en la normatividad, es de notar que el

gobierno Santos jurídicamente creó y dejó sin efecto casi inmediato su propia propuesta de desmonte.

Desde entonces y hasta hoy el debate cae en el plano de las reformas tributarias. Políticamente, el cambio de escenario sugiere una pérdida de relevancia en el contexto nacional por efecto de la costumbre.

Profundizando aún más y ante la escasez de documentación académica especializada en alternativas de recambio al GMF, se contó con la voz especializada del profesor José Francisco Mendoza Hernández⁶. Obtuvimos una opinión respecto a las siguientes preguntas:

1. Desde su formación académica y teniendo en cuenta la discusión actual de la reforma tributaria, ¿qué tan viable puede ser una eliminación del 4x1000 durante el actual gobierno?
2. Si hubiera lugar a una sustitución en lugar de la eliminación del gravamen, ¿cuáles considera que pueden ser las alternativas?
3. ¿Pueden las cifras de crecimiento del país indicar que es posible la eliminación del impuesto?
4. ¿Considera que mantener el impuesto sigue afectando la bancarización, tal y como se ha sostenido por años?
5. Finalmente, si el impuesto llegara a permanecer durante este gobierno, ¿de qué manera considera que sería menos impopular?

⁶ Economista, especialista en Finanzas Públicas y Administración Pública, Magíster en Administración Pública; profesor de pregrado, especializaciones, maestrías y educación no formal en materias relacionadas con las finanzas públicas (Presupuesto Público, Gestión o Gerencia Financiera Pública, Finanzas Públicas, Política Económica y Fiscal, Tributación Nacional y Territorial) en universidades como la Escuela Superior de Administración Pública, Rosario, Externado, Javeriana, Gran Colombia, Central, Tadeo, Cooperativa, Libre de Barranquilla, Logística del Ejército, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC- y Colegio de Estudios Superiores en Administración -CESA-. Exfuncionario de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Parafraseando al profesor Mendoza y en consonancia con los textos académicos consultados, la eliminación del GMF se convierte inexorablemente en una promesa incumplida de las campañas políticas, pues una vez en el poder se abstienen de llevarla a cabo al tener consciencia del peso financiero del impuesto. Equivalente a media reforma tributaria, es fácil de recaudar (sin costos adicionales para tal fin) y con nulas formas de evasión en contraste con los niveles entre el 40% y 50% de la renta y el IVA.

La sustitución sería compleja en tanto que debería mirarse a los impuestos de primer y segundo renglón de recaudo: renta e IVA. Este último ha llegado a su tarifa máxima, de por sí regresiva. En cuanto a la renta, es un hecho que el actual gobierno eligió elevar al 33%, con efectos funestos sobre la generación de empleo. Descartado por el costo político si bien es una alternativa equitativa, un segundo camino era seguir el consejo de la OCDE de aumentar la masa gravable.

Sería imposible ver eliminado el GMF antes de 20 años dada la capacidad de recaudo que posee el impuesto. Según el profesor, sin poseer datos oficiales, es claro que el GMF en cifras anuales representa media reforma tributaria 2023: casi 10 billones de pesos. Su representatividad se halla en el poder comparativo respecto a un recaudo planeado a corto plazo, más no en su singularidad dentro de la masa de recaudos nacionales.

Tampoco son atendidos los reparos de Asobancaria en cuanto a sostener un impuesto que impacta sus operaciones al reforzar el uso de efectivo en el público. Ciertamente es que el GMF afecta solo a personas de ingresos altos que efectúan movimientos en cuentas de ahorro u operaciones financieras superiores a \$10 millones mensuales. La 'desbancarización' es argumento inválido para el Gobierno dado que el GMF no afecta al público mayoritario que es de bajos ingresos y por tanto se favorece con el margen de exención ('marcación de cuentas').

Mucho menos como forma de evasión, dado el acceso que en algún momento se requiere del sistema financiero.

Resulta improbable que el gobierno Petro desmonte el GMF debido a la emergencia de obtención de recursos. Resaltar que actualmente se maneja una política fiscalista denotada por la generación de nuevos tributos como el que grava los alimentos ultraprocesados y la intención de gravar pensiones altas. Incluso, la promesa de campaña de no permitir nuevas exploraciones petroleras se está poniendo en duda por sus importantes recursos nacionales y territoriales.

Finalmente, fuera de la 'marcación de cuentas' no hay forma de hacer más 'atractivo' el 4x1000, exceptuando quizá una disminución en 1 o 2 puntos. En síntesis, ya se hizo todo en este sentido.

5. Conclusiones

El gravamen a los movimientos financieros o GMF fue creado en el contexto global como medida de control de capitales, en el afán de evitar debacles económicas o financieras similares a las causantes de la Gran Depresión de 1929: la volatilidad de mercados.

El GMF en Colombia fue destinado a subvertir los efectos en cadena de una crisis de orden financiero con origen hipotecario, producto de una cesación masiva de pagos en 1998. En ningún momento la crisis interna tuvo relación con mercados externos, siendo completamente local y alejándose con ello la destinación de la generalidad internacional.

Junto al GMF el país contaba desde una crisis anterior a la hipotecaria de 1998 con un aparato institucional para enfrentar situaciones de inestabilidad financiera. Tal aparato se encontraba creado desde inicios de los 80.

El sistema financiero se recuperó en menos de cuatro años gracias al aparato institucional entero. El GMF solo se destinó por fuerza de ley al sector financiero adscrito al Estado. El primer resultado del GMF más allá de la capitalización de la banca pública está a día de hoy en la consolidación de un fondo de garantías para los depósitos y créditos bancarios.

En el contexto colombiano, el GMF pasó de ser un impuesto de control de capitales a uno de amortiguación de crisis variadas locales de tipo financiero y socioeconómico.

Una vez resuelta la crisis financiera de 1998, se volvió usual que el Gobierno se inclinara por una dinámica jurídica de temporalidad del GMF con el fin de adjudicar una destinación preferencialmente de atención de crisis. El instrumento legal reasigna la destinación cada año o mediante reforma tributaria o se renovaba con el plan de desarrollo de cada periodo presidencial en ausencia de crisis.

Adjunto al sostenimiento de su naturaleza temporal, la normatividad sucesiva elevó gradualmente la tarifa del GMF a medida que se fue afianzando su recaudo para capitalizar fondos de atención de crisis. El nombre popular de 4x1000 se explica en que el impuesto se normalizó con esa tarifa en el estatuto tributario a partir de 2019.

La ideología política del mandato de turno ha tenido nula incidencia en el factor de temporalidad que permite destinar los recaudos del GMF a voluntad del poder Ejecutivo. Por el contrario, en cuanto al factor tarifario y la intención de eliminarlo ha habido tendencia, teniendo en cuenta que el intervalo de estudio de este artículo se halla en su mayoría comprendido por

gobiernos de derecha. Por intención se debe entender los proyectos de ley, legislación vigente e inexecutable originadas en las administraciones.

Los gobiernos Pastrana, Uribe y Duque sucesivamente intervinieron de forma directa en la consolidación tarifaria del GMF. Durante sus administraciones se elevó 3,5 puntos, se fijó su tope actual y se delimitaron los montos de exención, además de verse obligados a concertar para que el cobro no afectara cuentas de nómina. Particularmente Duque llama la atención por acompañar la recomendación de Asobancaria en un documento CONPES, sin expresar allí mismo una firme intención de suprimir el impuesto, justificando incluso haberse valido del GMF para enfrentar la pandemia COVID.

El gobierno Santos de tendencia liberal en sus dos periodos ejecutó la única intención de eliminar gradualmente el GMF en cuatro años. A través de tres leyes establecía durante tres años consecutivos reducir en un punto la tarifa por cada uno, dejando un cuarto y último año para suprimirlo del estatuto tributario. La postergación de los años de gradualidad estipulados con cada ley finalmente se fue al traste con una norma que restableció la tarifa de 4x1000. La destinación del GMF devino en el financiamiento del acuerdo de paz. La intención puede leerse como una salida en falso que rayó en el populismo aprovechando un momento de coyuntura política.

Es prematuro lanzar esperanzas de eliminación del GMF para el mandato que recién comienza (Petro: 2022 – 2026). Es evidente que, ante una época con indicios claros de recesión mundial con un primer año de mandato, el panorama nacional es de política fiscalista. El 2022 es un año marcado donde coinciden los remanentes socioeconómicos de una pandemia en declive, recambios en el liderazgo global y un conflicto bélico internacional a mediana escala que involucra a una de las grandes potencias como protagonista.

Con todos estos fenómenos geopolíticos que han fomentado una hiperinflación, sin olvidar el cambio climático como hecho transversal, localmente ciertas promesas de campaña se están reconsiderando, tanto más en que una vez en el poder, el hoy equipo de gobierno descubrió que las finanzas públicas se encuentran en un estado en el que no puede prescindir de las fuentes de ingreso existentes.

Por efecto del ciclo económico, la perspectiva puede ser favorable en un plazo de 20 años, cuando otro impuesto se habrá diseñado con la misma o superior efectividad del GMF. Mientras tanto, el Ministerio de Hacienda con la reforma tributaria ejecutó su plan de acción implementando la elevación de tarifas de renta, como un citado analista de este artículo mencionaba, en conjunto con la puesta en marcha de una nueva generación de impuestos al consumo (sobre alimentos ultraprocesados/comida ‘chatarra’ o denominados coloquialmente ‘impuestos saludables’).

Aunque la expectativa en materia impositiva para este gobierno de izquierda democrática era alta, pues se pensaba que por la línea ideológica iba a aplicarse en la reforma un principio de equidad tributaria al pie de la letra, lo único claro es que el GMF se mantendrá como un aporte preexistente junto a una bolsa de cálculos futuros de \$10 billones anuales.

En este ambiente coyuntural es que se puede comprender la importancia de sostener un impuesto cuyo recaudo 2021 equivale a la reforma tributaria concertada, sin justificar que se ha postergado por un año más el compromiso moral de cerrar el hueco fiscal. Las raíces de sostener la temporalidad del GMF se encuentran en la inequidad tributaria más que en la inconveniencia política de convertirlo en permanente. La eliminación progresiva junto a una reforma tributaria técnica que acabe con el hueco fiscal se perfila como la superación del GMF.

Las fuentes de información consultadas arrojaron que, solo en 2021, el recaudo total de los impuestos administrados por la DIAN es de aproximadamente 17 veces más respecto al GMF, que representa tan solo el 5,5% con \$9,8 billones.

Las cifras mensuales del GMF desde 1998 hasta 2021, en tanto no superan el dígito del billón de pesos, es la tendencia observada que no podría considerarse como un rubro fundamental dentro de la masa de contribuciones, por cuanto su crecimiento mes a mes en el intervalo de recaudo mencionado superó el billón de pesos apenas en 2021.

Las fuentes consultadas no ofrecen proyecciones acerca del tamaño del hueco fiscal en el afán de proponer una salida al GMF. Podría pensarse que se halla en medio de la diferencia abismal del porcentaje de recaudo acumulado entre la primera y segunda posición de los impuestos nacionales (renta e IVA con 88%) respecto del tercero y demás tributos con porcentajes ínfimos (GMF con 5,5%).

También podría pensarse que, al cerrarse hipotéticamente el hueco fiscal, el peso específico de los primeros bajaría en un balance a favor de nuevos tributos más equitativos y de este modo el GMF se transformaría o desaparecería. La escasez en la literatura técnica que postule impuestos alternativos al GMF deja como fuente académica el recurrir a la historia tributaria para hallar soluciones de fondo.

Bibliografía

Bordo, M., Eichengreen, B., Klingebiel, D. y Martínez-Peria, M. S. (2001). Is the crisis problem growing more severe? *Economic Policy*, 16(32), 51-82. *Is the crisis problem growing more severe?* | Economic Policy | Oxford Academic.

- Briceño-Forero, L. F., & Cañón-Moreno, A. F.** (2021). ¿Cumple el gravamen a los movimientos financieros en Colombia con los principios de regresividad y equidad? Revista Ploutos, 10.
<https://journal.universidadean.edu.co/index.php/plou/article/view/2946/2220>
- Cadena, H.** (2015). Crisis de la Banca Hipotecaria Colombiana de 1998 - 2001. Artículo Universidad Javeriana., p. 6. <https://repository.javeriana.edu.co>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social.** (2020). Documento CONPES 4005: Política nacional de inclusión y educación económica y financiera, p. 57.
- Pinillos Villamizar, J. A.** (Enero-Junio de 2017). Origen y evolución del gravamen a los movimientos financieros. Revista Gestión y Desarrollo Libre, 2(3), (138-148).
<http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/gestionyd/article/download/249/245>
- Repositorio Universidad de los Andes.**
<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/44820/u830354.pdf?sequence=1>
- Rodríguez-Araújo, E., Vallejo-Zamudio, L. E. & Cruz-Vásquez, J. L.** (Eds.). (2021). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia*. Editorial UPTC.
<https://doi.org/10.19053/9789586600000>
- Rodríguez Moreno, J.** (2019). Análisis, evolución e impacto del gravamen a los movimientos financieros en Colombia y otros países. Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina, 2019. <https://digitk.areandina.edu.co/handle/areandina/3721?locale-attribute=en>
- Rozo, J. P.** (2020). Historia del gravamen a los movimientos financieros en Colombia. Artículo Universidad Jorge Tadeo Lozano, págs. 4-18.
<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/16931/HISTORIA%20DEL%20GRAVAMEN%20A%20LOS%20MOVIMIENTOS%20FINANCIEROS%20EN%20COLOMBIA%20.pdf?sequence=1>