

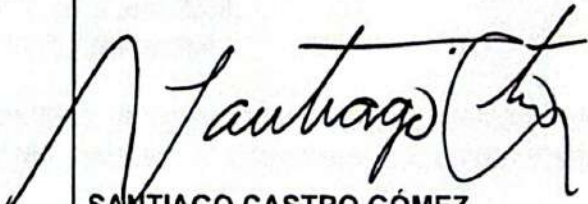
Bogotá D.C., 29 de julio de 2026

Señor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Congreso de la República de Colombia
Bogotá

Asunto: Radicación Proyecto de Ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 154 y en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley *"Por medio del cual se elimina progresivamente el gravamen a los movimientos financieros y se promueve la formalización en Colombia"*.

Cordialmente,

 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Senador Partido Centro Democrático	 SANTIAGO CASTRO GÓMEZ Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Centro Democrático
---	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2026 CÁMARA

"Por medio del cual se elimina progresivamente el gravamen a los movimientos financieros y se promueve la formalización en Colombia"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. Establecer un proceso de reducción progresiva del gravamen a los movimientos financieros (GMF) en Colombia, con el fin de eliminarlo en un plazo determinado. Esta medida busca fomentar la inclusión financiera, reducir los costos operativos para empresas y ciudadanos, estimular la economía mediante el incremento del consumo y de la inversión, y simplificar el sistema tributario, creando un entorno más eficiente y competitivo tanto para actores nacionales como para extranjeros.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

"Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4x1.000).

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá 0.5 por mil por año hasta su eliminación de la siguiente manera:

- Al tres punto cinco por mil (3.5 x 1.000) en el año 2028.*
- Al tres por mil (3 x 1.000) en el año 2029.*
- Al dos punto cinco por mil (2.5 x 1.000) en el año 2030.*
- Al dos por mil (2 x 1.000) en el año 2031.*
- Al uno punto cinco por mil (1.5 x 1.000) en el año 2032.*
- Al uno por mil (1 x 1.000) en el año 2033.*
- Al punto cinco por mil (0.5 x 1.000) en el año 2034.*
- Al 0 por mil (0x1.000) en el año 2035 y siguientes.*

PARÁGRAFO. A partir del 1.º de enero de 2035, deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros".

ARTÍCULO 3. Vigencias y derogatoria. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"Por medio del cual se elimina progresivamente el gravamen a los movimientos financieros y se promueve la formalización en Colombia"

OBJETO DE LA LEY

El objeto del presente proyecto de ley es establecer un proceso de reducción progresiva del gravamen a los movimientos financieros (GMF) en Colombia, con el objetivo de eliminarlo por completo en un período de siete años. El GMF es un tributo antitécnico que pagan las personas y las empresas a través de sus transacciones financieras y que busca generar recursos para financiar los gastos del Gobierno Nacional. Este impuesto encarece las transacciones financieras y reduce la competitividad del país. Además, desincentiva el uso de servicios bancarios formales, promoviendo el uso de efectivo y métodos informales, lo que disminuye la transparencia y eficiencia del sistema financiero. Esto afecta negativamente a las pequeñas y medianas empresas, que enfrentan mayores costos operativos y menos capacidad de inversión y crecimiento.

Con la obligatoriedad del uso de la factura electrónica en Colombia, muchas empresas han tenido que aumentar las transacciones electrónicas, generando mayores costos operativos. La eliminación del GMF aliviaría esta carga financiera, beneficiando especialmente a las pequeñas y medianas empresas. Esta medida busca fomentar la inclusión financiera, incentivando a más personas y empresas a utilizar el sistema bancario formal, y reducir los costos operativos asociados a las transacciones financieras, beneficiando tanto a ciudadanos como a empresas, mejorando su competitividad y capacidad de inversión.

Actualmente, el GMF es del 0.4% sobre el valor de cada transacción bancaria y lo paga el usuario que realice dicha transacción. La eliminación gradual se implementaría mediante una reducción anual de 0.05%, permitiendo adaptar paulatinamente a las finanzas del estado a la reducción que trae consigo esta medida.

ANTECEDENTES

- **Estado de Emergencia Económica y Social de 1998**

El 16 de noviembre de 1998, el presidente de la República Andrés Pastrana Arango, declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional mediante el decreto 2330 debido a que el país enfrentaba una grave situación económica caracterizada por un alto déficit fiscal, una crisis de confianza en el sistema bancario y la necesidad urgente de recursos para estabilizar la economía.

Entre las razones mencionadas en el considerando del decreto se incluyen, entre otras, el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito, que amenazaba con perturbar el orden económico y social; el agravamiento de la crisis financiera internacional, que redujo el flujo neto de capitales externos, afectando gravemente la economía nacional, especialmente el sector financiero; las altas tasas de interés y la falta de demanda por títulos de mediano y largo plazo debido a la crisis internacional y las restricciones

monetarias internas; y la amenaza a la estabilidad de los establecimientos de crédito debido a las dificultades para garantizar liquidez a los ahorradores.

Posterior a este decreto, la presidencia expidió el Decreto 2331 de 1998 mediante el cual estableció en su artículo 29 como parte de las medidas adoptadas para atender la crisis un mecanismo **temporal** que consignaba lo siguiente:

"ARTÍCULO 29. *Establécese temporalmente, hasta el 31 de diciembre de 1999, una contribución sobre transacciones financieras como un tributo a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema, y de esta manera, proteger a los usuarios del mismo en los términos del Decreto 663 de 1993 y de este decreto.*

Dicha contribución se causará sobre las siguientes operaciones:

- a). Las transacciones que realicen los usuarios de los establecimientos de crédito, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o cuentas de ahorros, con excepción de los traslados que se realicen entre cuentas en un establecimiento de crédito cuando ellas pertenezcan a la misma persona;*
- b). Los pagos que realicen los establecimientos de crédito mediante abono en cuenta corriente o de ahorros;*
- c). La emisión de cheques de gerencia, salvo cuando se expidan con cargo a recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante;*
- d). La readquisición de cartera o de títulos que hayan sido enajenados con pacto de recompra y el pago de los créditos interbancarios, con independencia del medio utilizado para su celebración o formalización, con excepción de las operaciones de reporto celebradas con el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras;*
- e). Las transacciones que realicen los usuarios de las cuentas de depósitos en moneda nacional o extranjera abiertas en el Banco de la República mediante las cuales se disponga de recursos depositados en dichas cuentas.*

PARÁGRAFO 1º. *Para los efectos del literal a) del presente artículo se entiende por transacción toda operación de retiro en efectivo, en cheque, con talonario, con tarjetas débito, por cajero electrónico, mediante puntos de pago, notas débito o mediante cualquiera otra modalidad que implique la disposición de los recursos depositados en las cuentas corrientes o de ahorro, denominadas en moneda legal o extranjera, o en UPAC-, sea que haya o no suficiente provisión de fondos, excluyendo los cargos en cuenta correspondientes a la prestación de servicios bancarios, tales como comisiones, tarifas, tasas y precios, incluyendo el valor de las chequeras.*

PARÁGRAFO 2º. *No estarán sujetos a esta contribución los débitos que se efectúen en las cuentas de depósito que mantienen los establecimientos de crédito en el Banco de la República para cubrir sus operaciones de canje en la Cámara de Compensación".*

El artículo 30 del mismo decreto, señaló que la tarifa de dicha contribución sería del 2x1000 causada sobre el valor total de la operación para los literales a, b y c.

- **Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de 1999**

El 29 de enero de 1999, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 195 estableciendo el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en razón a la grave calamidad pública presentada en el sector de la zona cafetera a raíz del terremoto ocurrido el 25 de enero del mismo año en el municipio de Córdoba, departamento de Quindío. Para enfrentar esta emergencia y en desarrollo de esta norma, el gobierno expidió el Decreto 258 del 11 de febrero del mismo año, mediante el cual se estableció la reorientación de los recursos de la contribución sobre las transacciones financieras a la atención de los efectos provocados por el desastre. Adicionalmente, se extendió esta contribución hasta finales de 2000.

- **Ley 633 de 2000**

Con la expedición de la Ley 633 del 29 de diciembre del 2000 *"Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial"*; el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF se convierte en un impuesto permanente en la estructura tributaria colombiana, adicionándose al Estatuto Tributario a través del Libro Sexto – GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS (art. 1), que señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 870. Gravamen a los Movimientos Financieros, GMF. Créase como un nuevo impuesto, a partir del primero (1º) de enero del año 2001, el Gravamen a los Movimientos Financieros, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

ARTÍCULO 871. Hecho Generador del GMF. El hecho generador del Gravamen a los Movimientos Financieros lo constituye la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República, y los giros de cheques de gerencia.

En el caso de cheques girados con cargo a los recursos de una cuenta de ahorro perteneciente a un cliente, por un establecimiento de crédito no bancario o por un establecimiento bancario especializado en cartera hipotecaria que no utilice el mecanismo de captación de recursos mediante la cuenta corriente, se considerará que constituyen una sola operación el retiro en virtud del cual se expide el cheque y el pago del mismo.

PARÁGRAFO. Para los efectos del presente artículo, se entiende por transacción financiera toda operación de retiro en efectivo, mediante cheque, con talonario, con tarjeta débito, a través de cajero electrónico, mediante puntos de pago, notas débito o mediante cualquier otra modalidad que implique la disposición de recursos de cuentas de depósito, corrientes o de ahorros, en cualquier tipo de denominación, incluidos los débitos efectuados sobre los depósitos acreditados como "saldos positivos de tarjetas de crédito" y las operaciones mediante las cuales los establecimientos de crédito cancelan el importe de los depósitos a término mediante abono en cuenta".

En el artículo 872 del libro sexto, la ley fija la tarifa de este impuesto en el tres por mil (3x1000) especificando que, en ningún caso, este valor será deducible de la renta bruta

de los contribuyentes, que su causación se hace en el momento en que se produce la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera (art. 873) y que la base gravable corresponde al valor total de la transacción mediante la cual se dispone de los recursos (art. 874).

En cuanto a la disposición de los recursos generados por el nuevo impuesto, el artículo 2 de la Ley 633 de 2000 establece que tanto el recaudo como los rendimientos del GMF serán depositados en una cuenta especial de la Dirección del Tesoro Nacional. Estos fondos se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación durante las vigencias fiscales correspondientes y las posteriores.

- **Ley 788 de 2002**

Esta ley introdujo diversas modificaciones para el manejo y control del GMF. En la exposición de motivos de esta ley, se justificaron estos cambios con el objetivo de "mejorar el recaudo por ese concepto y cerrar las brechas de elusión tributaria identificadas". Las nuevas disposiciones redefinieron el hecho generador, incluyendo operaciones que no estaban cubiertas por la legislación anterior, y ampliaron el número de sujetos pasivos y agentes retenedores.

- **Ley 863 de 2003**

Esta ley introdujo nuevas normas tributarias y fiscales con el fin de estimular el crecimiento económico del país y buscar nuevos recursos para enfrentar la principal problemática del momento que eran los altos índices de inseguridad. Como medida de mayor recaudo, mediante su artículo 18, estableció una nueva tarifa para el GMF aumentando un 1x1000 por medio de la adición de un párrafo transitorio al artículo 872 del Estatuto Tributario así: "*Parágrafo transitorio. Por los años 2004 a 2007 inclusive la Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros será del cuatro por mil (4x1000)*". Hasta este momento el impuesto manejaba un carácter temporal, dando por terminado su cobro en el 2007.

- **Ley 1111 de 2006**

Mediante el artículo 41 de esta Ley "*Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*"; la tarifa del 4x1000 pasa de ser transitoria a permanente.

Iniciativas para el desmonte gradual del GMF

- **Ley 1430 de 2010**

Esta ley es la primera en introducir un desmonte gradual del GMF disminuyendo un punto porcentual cada dos años, lo que implicaría que la eliminación del impuesto se llevaría a

partir del año 2011 hasta el 2018 cuando desaparecería. En su momento, el sector financiero, encabezado por María Mercedes Cuellar presidenta de Asobancaria manifestó que este impuesto había significado un retroceso de 70 años en el uso de efectivo, frenando el crecimiento de la economía, así como la profundización de la banca colombiana. En ese momento se estimaba que la cartera de créditos de la banca representaba para Colombia cerca del 30% del PIB mientras en países como Chile representaba el 70%, en Estados Unidos el 100% y en países asiáticos incluso llegaba a representar el 120%. Por su parte Sergio Clavijo, presidente de Anif manifestó en su momento que el 4x1000 es un impuesto antitécnico que puede ser reemplazado en su recaudo por un impuesto de renta progresivo donde se revisen las excepciones que hasta el momento estaban vigentes.¹

- **Ley 1694 de 2013**

Este proyecto de ley de iniciativa del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, buscó extender por un año el desmonte gradual del GMF), bajo el argumento de apoyar con estos recursos, de fácil recaudo y menor evasión, el Pacto Nacional Agropecuario y avanzar en la transformación de este sector.

- **Ley 1739 de 2014**

Mediante el artículo 45 de esta ley se extiende una vez más el desmonte del impuesto a las transacciones financieras así, iniciando con la reducción de un punto ya no desde el año 2015 sino desde el 2019 hasta llegar a su desaparición total en el 2022.

- **Ley 1819 de 2016**

Finalmente, esta ley, última reforma tributaria del gobierno de Juan Manuel Santos y donde se llevaron a cabo un gran número de modificaciones al Estatuto tributario dentro de las que está el aumento del IVA del 16% al 19%, elimina el desmonte gradual del GMF establecido por las leyes anteriores y consolida el 4x1000 como un impuesto permanente en el tiempo.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL GMF

La ley 2010 de 2019 estableció la creación de una comisión de expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes y en general el sistema tributario nacional con el fin de brindar recomendaciones y proponer una reforma orientada a mejorar el sistema colombiano.

El decreto 855 del 17 de junio de 2020 designó los expertos internacionales que harían parte de la comisión de estudio de beneficios tributarios mencionada en la ley anterior y

¹ Revista Portafolio. "El cuatro por mil morirá en el 2018: Gobierno propondrá que el impuesto se reduzca un punto cada dos años", agosto de 2010. Documento disponible en <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/cuatro-mil-moriria-2018-gobierno-propondra-impuesto-reduzca-punto-dos-años-341758>

en el 2021 la Comisión entregó su informe frente a los hallazgos y recomendaciones respecto al sistema tributario colombiano.

Dentro de su informe, la comisión estableció que *"El GMF es un impuesto distorsionante que desincentiva el ingreso de las empresas a la economía formal y disuade la inversión nacional y extranjera. Por este motivo, este tributo debe eliminarse, permitiendo que la deducción corra la misma suerte"*²

Adicionalmente y entendiendo el impacto fiscal de la eliminación de ese impuesto, la comisión establece una alternativa para mantener GMF, pero utilizarlo como un instrumento encaminado a fortalecer la economía formal.

*"El impuesto podría cobijar los retiros en efectivo, en lugar de un Gravamen a los Movimientos Financieros por medios bancarios o digitales. Lo anterior, incrementaría el costo de operación para la economía informal, que en gran medida se basa en transacciones de este tipo, y también incentivaría a que las empresas ingresen a la economía formal. Esto se alinearía con los recientes esfuerzos para el fortalecimiento de la economía formal en el país, como la introducción del régimen SIMPLE."*³

Así como la Comisión de expertos ha manifestado la inconveniencia del GMF en el país, existen un gran número de estudios en la literatura que argumentan esta misma inconveniencia, mencionamos algunos de estos a continuación:

Pochziol y Medina (2016) realizaron un estudio comparativo sobre el impacto financiero del GMF en Colombia sobre personas jurídicas, examinando el caso de dos empresas, Industria de Cajas y Cajitas S.A.S. y Productora de Alimentos S.A.S. A través de este análisis, se revisaron parte de sus estados financieros y las obligaciones canceladas bajo el concepto de GMF entre 2008 y 2015. Por ejemplo durante este periodo la compañía Industria de Cajas y Cajitas S.A.S incurrió en el pago consolidado por gastos bancarios en un total de \$1.383.516.040 con una equivalencia de ocho años, donde el Impuesto Gravamen a los Movimientos Financieros representan un 28% del pago total, según sus estimaciones de haber podido poner a rentar esos \$393 millones a las tasas ponderadas por monto de las captaciones por CDT a 90 días, la empresa hubiera podido tener una ganancia cercana a los \$19 millones. Este análisis mostró cómo los pagos realizados bajo este impuesto afectan la economía de las organizaciones, señalando que el dinero pagado podría haber sido reinvertido para generar utilidades adicionales y facilitar la expansión y crecimiento de las empresas.

Finalmente, el estudio concluye que, debido a su fácil recaudo, el Estado ha ignorado estudios que demuestran el impacto económico y social negativo del impuesto, desestabilizando la economía de las empresas y dificultando su competitividad. El GMF se considera un gravamen antitécnico y poco equitativo, que también dificulta el acceso de la población informal al sistema financiero.

Jiménez y Castro (2016) en su investigación, buscaron demostrar el efecto del GMF en el spread bancario mediante una comparación desde 1995 hasta 2014, utilizando datos públicos del DANE, el Banco de la República y la Superintendencia Financiera de

² Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Pág. 125

³ Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Pág. 130

Colombia. Estos datos se analizan mediante fórmulas matemáticas como el Test de Chow y los mínimos cuadrados ordinarios. La conclusión es que el GMF ha reducido el spread bancario, lo que implica mayores costos operacionales para las entidades bancarias. Como resultado, los intereses percibidos por inversionistas y ahorradores disminuyen, mientras que las tasas de interés para los préstamos aumentan. En resumen, los costos generados por el GMF se trasladan a todos los usuarios del sistema financiero.

Rojas y Rico (2017) realizaron un estudio para demostrar el impacto del GMF en las operaciones financieras de las empresas del sector Retail entre 2010 y 2014. Analizaron los estados financieros de una empresa clasificada como gran contribuyente en este sector y plantearon tres escenarios: el primero con el estado de resultados original de 2010, el segundo con una posible deducción del 100% del GMF sobre el impuesto de renta, y el tercero con la eliminación total del GMF. Concluyeron que el GMF impacta negativamente los estados financieros y la declaración del impuesto de renta, afectando especialmente a las grandes compañías y multinacionales, y convirtiéndose en un obstáculo para la inversión extranjera. Además, argumentan que el GMF no cumple con el principio de equidad constitucional, ya que puede gravar a personas de bajos recursos que necesitan usar más de una cuenta bancaria, permitiendo solo una cuenta exenta.

Martínez y Valencia (2018) realizaron uno de los análisis más recientes sobre el impacto del GMF en la velocidad del dinero en Colombia, comparando datos entre 1984 y 2015. Este estudio profundiza en la teoría de los Agregados Monetarios M1, M2 y M3, y reconoce la importancia de los impuestos para el sostenimiento del estado y sus entidades públicas. Sin embargo, revela que el GMF tiende a disminuir la rentabilidad de las cuentas de ahorro y otras inversiones como CDT's y carteras colectivas. Además, como "impuesto cascada", incrementa los costos para las entidades bancarias y la inclusión financiera, elevando las tasas de interés. Esto tiene un fuerte impacto negativo sobre las utilidades de las empresas y aumenta la inflación nacional, resultando en una reducción de las transacciones y la velocidad del dinero.

IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS EN OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.

Un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en junio de 2012 clasifica los tipos de impuestos a las transacciones financieras en: Impuesto al Débito/Crédito Bancario (IDB), Impuesto a las Transacciones de Valores (ITV) e Impuesto a las Transacciones de Divisas (ITD). El más común en el continente es el Impuesto al Débito/Crédito Bancario, que grava retiros y/o depósitos de cuentas bancarias con el objetivo de recaudar ingresos fiscales. El estudio destaca varias características del IDB:

- Inicialmente implementado como medida temporal en varios países de América Latina y Asia para aliviar crisis financieras, se ha convertido en un impuesto permanente en algunos lugares, como en Colombia.
- Las tasas del impuesto varían entre el 0.25% y el 3%, con algunas exenciones para ciertas instituciones gubernamentales y bancos centrales.
- La base impositiva incluye principalmente el débito (retiro) de cheques, cuentas corrientes y de ahorros, así como el retiro de préstamos.

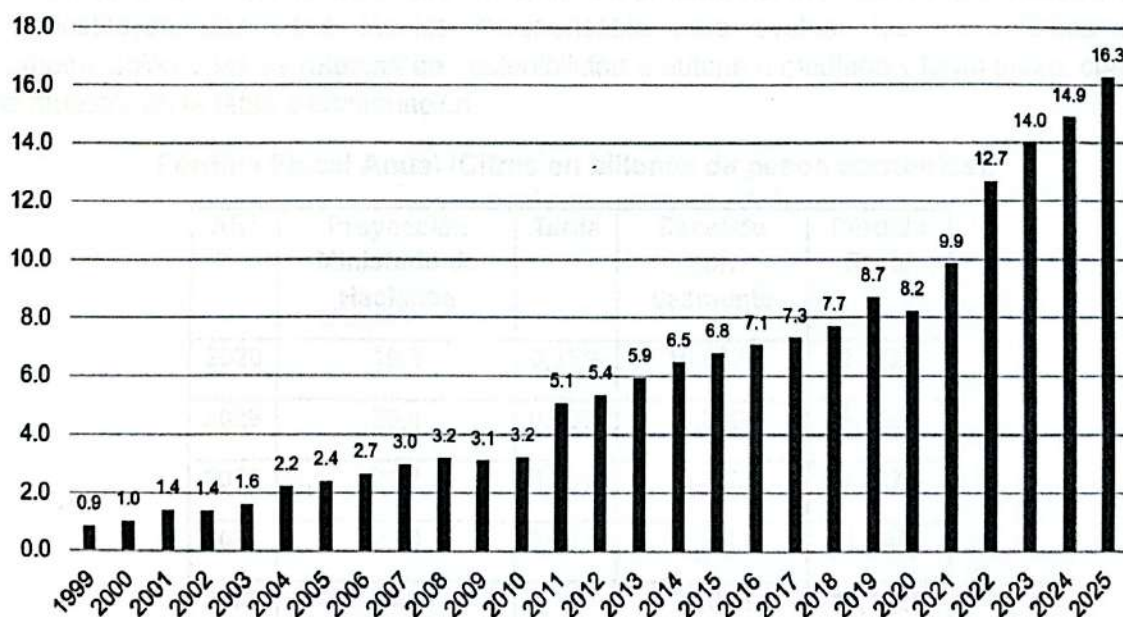
- La recaudación de este impuesto generalmente representa alrededor del 1% del PIB en los países que lo aplican.

El informe señala efectos adversos como el aumento de la tenencia de efectivo para evitar el impuesto, disminución del uso de depósitos bancarios, desintermediación financiera y debilitamiento del sistema financiero, con un crecimiento paralelo del sector informal. Además, la productividad del impuesto depende de la tasa aplicada, ya que las tasas más altas incentivan la evasión⁴. Colombia se destaca por haber convertido este tributo en permanente con rapidez y por tener una de las tarifas más altas.

IMPACTO FISCAL DEL DESMONTE DEL 4 POR MIL

Si bien el impuesto ha demostrado ser un inconveniente para el desarrollo del sector financiero en el país, no se puede desconocer su importancia ni el peso que representa en el recaudo total. Para el 2025, el GMF logró un recaudo de \$16,28 billones de pesos, equivalente al 5,53 % del total recaudado ese año. Como se puede observar en la siguiente gráfica, el recaudo de este impuesto ha venido aumentando, principalmente debido a las regulaciones que promueven el uso del sistema financiero, como la obligatoriedad de utilizar la factura electrónica.

Recaudo tributario del GMF (Cifras en billones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con las cifras de SR-Estadísticas Gerenciales EG-20 (Fecha de corte: 22 de junio de 2026) de la DIAN. *Se trata de información estadística que puede diferir de la información contable suministrada por la Subdirección de Recaudo.

⁴ Rojas Suárez, Liliana. "La experiencia del impuesto a las Transacciones Financieras en América Latina: temas y lecciones", 2012. Publicado en Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Documento disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/liliana_rojas-suarez_adi_2012_sesion_2.pdf

El alto nivel de recursos que genera para el país, así como su fácil recaudo y baja evasión, se han convertido en las razones principales para mantener vigente este impuesto que, como se evidenció, nació de manera temporal para atender puntualmente ciertas crisis. La pereza fiscal, en busca de alternativas que simplifiquen y mejoren el sistema tributario de nuestro país, ha impedido que los distintos gobiernos perciban con claridad el impacto negativo que este impuesto genera en la economía colombiana.

Conscientes de que reemplazar esta fuente de ingresos para el país es complejo y que su eliminación acelerada generaría un impacto fiscal significativo, se propone una eliminación gradual del GMF en un plazo mucho más amplio que el de los proyectos presentados anteriormente. El desmonte gradual del GMF en un horizonte de siete años reduce el recaudo de manera progresiva, con una pérdida inicial cercana a 2,4 billones en 2028 y una pérdida creciente en los años siguientes.

Con base en las proyecciones oficiales del Ministerio de Hacienda del recaudo del GMF para los años 2028-2035 realizadas en el concepto fiscal con fecha de radicación del 10 de diciembre del año 2024, el desmonte gradual del GMF implica una reducción progresiva del recaudo que inicia en 2028 con una pérdida aproximada de 2,41 billones de pesos, resultado de aplicar la nueva tarifa de 3,5 por mil sobre un recaudo proyectado de 19,3 billones. A medida que la tarifa continúa descendiendo y la base gravable aumenta, la pérdida fiscal se amplía de manera acumulada, alcanzando 5,1 billones en 2029, 11,5 billones en 2031 y 29,3 billones en 2035, año en el que el impuesto se elimina por completo. Estas cifras permiten dimensionar con precisión el impacto fiscal del desmonte y constituyen una base técnica indispensable para evaluar los mecanismos de compensación y las estrategias de sostenibilidad tributaria a mediano y largo plazo, como se muestra en la tabla a continuación.

Pérdida Fiscal Anual (Cifras en billones de pesos corrientes)

Año	Proyección Ministerio de Hacienda	Tarifa	Recaudo con desmonte	Pérdida fiscal
2028	19,3	0,35%	16,8875	2,4125
2029	20,4	0,30%	15,3000	5,1000
2030	21,7	0,25%	13,5625	8,1375
2031	23,0	0,20%	11,5000	11,5000
2032	24,5	0,15%	9,1875	15,3125
2033	26,0	0,10%	6,5000	19,5000
2034	27,6	0,05%	3,4500	24,1500
2035	29,3	0%	0	29,3000

Cálculos propios a partir de las proyecciones de recaudo del GMF del Ministerio de Hacienda, contenidas en el radicado 2-2024-068711, de fecha 10 de diciembre de 2024, dirigido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Si bien la eliminación gradual del GMF implica una reducción progresiva del recaudo, el sistema fiscal aún puede recuperar parte de estos recursos mediante mecanismos alternativos que fortalecen la actividad económica y amplían la base impositiva. La disminución del costo transaccional y la eliminación de cargas sobre la inversión empresarial incentivan la expansión productiva, la formalización financiera y la bancarización, factores que incrementan la trazabilidad de las operaciones y mejoran la eficiencia del recaudo de impuestos como el IVA, la retención en la fuente y los tributos asociados a la actividad económica formal. En este contexto, el alivio tributario no solo reduce distorsiones y promueve la competitividad, sino que también impulsa un ecosistema económico más dinámico y transparente, capaz de generar ingresos sostenibles sin depender exclusivamente de impuestos tradicionales sobre las transacciones financieras o la renta.

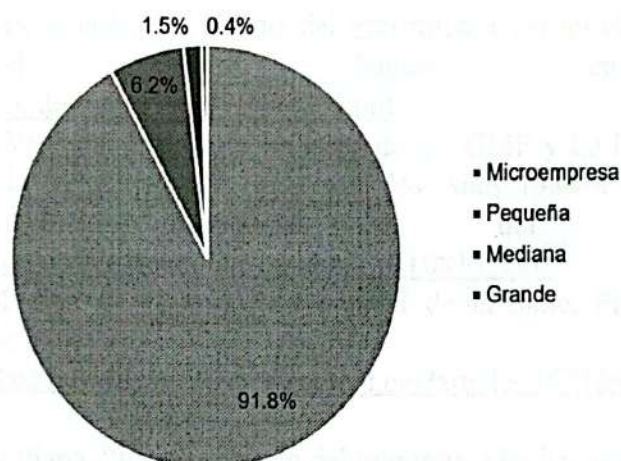
IMPACTO DIFERENCIADO DEL GMF EN LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y EN LAS PERSONAS NATURALES QUE EJERCEN UNA PROFESIÓN U OFICIO

El diseño actual del GMF concentra su carga en los actores económicos con menor capacidad de optimización financiera. La exención de 350 UVT mensuales que la ley reconoce para aliviar este tributo aplica exclusivamente a personas naturales; ninguna persona jurídica, sin importar su tamaño, tiene derecho a umbral de exención alguno. En consecuencia, toda micro y pequeña empresa constituida como sociedad paga el GMF sobre la totalidad de sus movimientos financieros, mientras que las grandes empresas cuentan con estructuras de tesorería que les permiten reducir proporcionalmente el número de transacciones gravadas. Esta asimetría ya había sido advertida por la DIAN, que en su análisis técnico del GMF señaló que el sector comercio resulta particularmente afectado por "el alto número de transacciones y márgenes pequeños", un perfil que corresponde precisamente al de la micro y pequeña empresa colombiana. La situación es igualmente gravosa para las personas naturales que ejercen una profesión u oficio de manera independiente. Al no contar, en la mayoría de los casos, con una estructura societaria separada, estos contribuyentes canalizan tanto sus ingresos como los pagos de insumos, arriendos y demás costos de su actividad a través de la misma cuenta personal, superando el umbral mensual de 350 UVT.

A esta asimetría se suma que el único mecanismo de alivio previsto para las personas jurídicas resulta también insuficiente y regresivo. La ley permite deducir el 50% del GMF pagado como gasto corporativo ordinario, pero esta deducción sólo compensa parcialmente el costo asumido. De acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), para las sociedades que tributan a la tarifa general de renta del 32%, la deducción genera un beneficio financiero equivalente al 16% de la obligación pagada, de modo que la empresa termina asumiendo efectivamente el 84% del gravamen. Las sociedades que tributan a una tarifa efectiva inferior, perfil habitual de la micro y pequeña empresa, obtienen una compensación aún menor. El resultado es que el único alivio existente para las personas jurídicas beneficia proporcionalmente más a las empresas de mayor tamaño y rentabilidad, profundizando la carga diferenciada que ya genera la ausencia de umbral de exención.

Esta carga diferenciada no es un fenómeno marginal, sino que afecta a la inmensa mayoría del tejido empresarial colombiano. Según cifras de Confecámaras (2025) las microempresas y pequeñas empresas representan el grueso de las sociedades activas en el país, mientras que las grandes empresas, las únicas con estructuras de tesorería para mitigar su exposición al GMF, constituyen una fracción mínima del total. El diseño actual del gravamen, por tanto, concentra su impacto en el segmento más numeroso y con menor capacidad de optimización financiera de la economía.

Distribución porcentual de empresas por tamaño en Colombia



Fuente: Confecámaras (2025).

El GMF presenta además una falla estructural que lo distingue de otros tributos indirectos y es que opera como un impuesto en cascada, sin ningún mecanismo de descuento o crédito que reconozca el gravamen ya pagado en una etapa anterior de la cadena económica. A diferencia del IVA, en el que el contribuyente puede descontar el impuesto soportado en sus insumos, en el GMF cada movimiento financiero constituye un hecho generador autónomo, de modo que un mismo recurso puede quedar gravado varias veces a medida que circula entre proveedores, distribuidores y consumidores finales. Esta característica ya había sido reconocida por la propia DIAN, cuyo análisis técnico sobre el gravamen señala esta característica estructural. El efecto es particularmente oneroso para las cadenas de valor con múltiples eslabones de intermediación, como ocurre típicamente en el comercio y en los sectores donde participan micro y pequeñas empresas, que no cuentan con la capacidad de concentrar sus operaciones para reducir el número de transacciones gravadas.

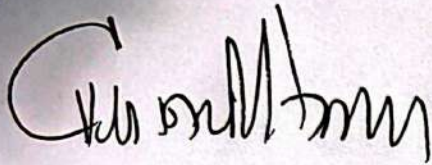
A esta problemática se suma una falla de implementación que compromete incluso el único mecanismo de alivio adicional que la reforma de 2022 buscó introducir. El artículo 881-1 del Estatuto Tributario, vigente desde el 13 de diciembre de 2024, eliminó la exigencia de marcar una única cuenta exenta por persona y permitió distribuir el beneficio de 350 UVT mensuales entre varias cuentas propias, incluso en diferentes entidades financieras. Sin embargo, esta disposición continúa sin aplicarse en la práctica, porque su operación exige que las entidades del sistema financiero compartan en tiempo real la información de los movimientos de cada titular para consolidar el acumulado mensual, y

esa interoperabilidad no existe. El resultado es que, más de un año después de vencido el plazo legal, la empresa o persona natural que distribuye sus ingresos entre varias cuentas en distintos bancos sigue sin poder acceder al beneficio que la ley ya le reconoce, y termina, en la práctica, sujeta al mismo esquema restrictivo de una sola cuenta exenta que la reforma buscaba superar.

BIBLIOGRAFÍA

- Jiménez, A. y Castro, P. (2016). Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas - Maestría en Economía. El efecto del gravamen a los movimientos financieros sobre el spread bancario en Colombia: <https://core.ac.uk/download/pdf/75992232.pdf>
- Martínez, J. y Valencia J. (2018). Impacto de los GMF y La Política de Inclusión Financiera en la Velocidad del Dinero en los Años 1984 a 2015 en Colombia. Universidad Autónoma del Occidente: <http://red.uao.edu.co/bitstream/10614/10477/5/T08132.pdf>
- Pochziol, I. Medina G. (2016). Universidad de la Salle. Facultad de Ciencias Administrativas y Contables: https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1577&context=contaduria_publica
- Rojas Suárez, Liliana. "La experiencia del impuesto a las Transacciones Financieras en América Latina: temas y lecciones", 2012. Publicado en Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Documento disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/liliana_rojas-suarez_adi_2012_sesion_2.pdf
- Rojas, Y. y Rico, D. (2017). Universidad de la Salle. https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1533&context=contaduria_publica S.O.L
- Valero Varela, Héctor, 2007. "Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia". DIAN. Documento disponible en [https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20\(GMF\)%20en%20Colombia..pdf](https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Generalidades%20del%20gravamen%20a%20los%20movimientos%20financieros%20(GMF)%20en%20Colombia..pdf)
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2021) Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>
- Lesmes Díaz, L. (2026, mayo 11). El debate sobre el 4x1.000 enfrenta a la Dian y a los bancos por retrasos en su implementación. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/amp/economia/sector-financiero/el-debate-sobre-el-4x1-000-entra-en-una-nueva-fase-por-retrasos-en-su-implementacion-3554922>
- Confecámaras (2025). Cifras del sector empresarial. <https://confecamaras.org.co/sector-empresarial-en-cifras/>

amente



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Senador
Partido Centro Democrático



SANTIAGO CASTRO GÓMEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Partido Centro Democrático



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

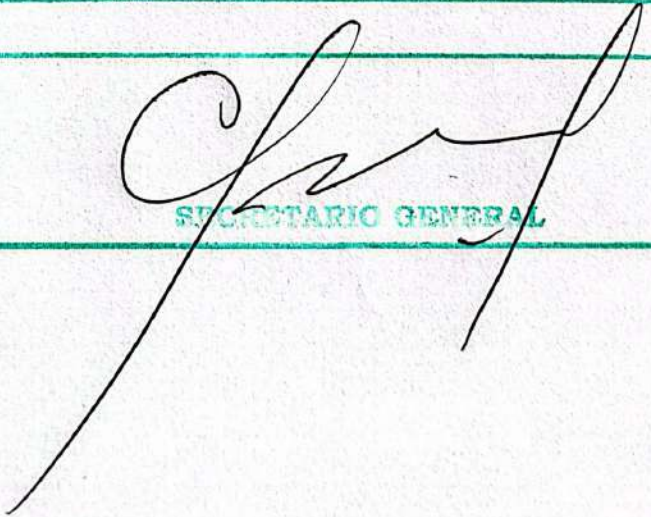
El día 29 de Junio del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Aoto Legislativo

No. 132 Con su orespondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR CHRISTIAN
GARCÉS, SANTIAGO CASTRO



SECRETARIO GENERAL