**PROYECTO DE LEY No.\_\_\_\_\_\_\_\_ de 2019**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE EXIME DEL GRAVÁMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS LOS TRASLADOS Y RETIROS DE CESANTIAS”.**

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto realizar unas exenciones sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros.

**Artículo 3.** Los traslados de cesantías acumulados en las cuentas individuales de los empleados afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

**Artículo 3.** Los retiros parciales y totales de cesantías acumulados en las cuentas individuales de los empleados afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

**Artículo 4. Vigencia:** La presente Ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.

**Exposición de motivos**

1. **Identificación del problema y justificación del proyecto**

Las cesantías son un auxilio otorgado por el empleador según el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 249[[1]](#footnote-1), el cual hace parte de las prestaciones sociales a la que tienen derecho los trabajadores. La honorable Corte Constitucional en su Sentencia No. T-260/94 define las prestaciones sociales como:

“derechos subjetivos, patrimoniales, no solo porque son derechos adquiridos sino porque la Nueva Constitución se expidió precisamente con el fin de asegurar el trabajo dentro de un marco económico y social justo (Preámbulo de la Carta), caracterizándose al Estado como Social de Derecho, fundado entre otras cosas en el respeto al trabajo (art 1º), teniendo como uno de sus fines esenciales la efectividad de los derechos dentro de los cuales está la remuneración y el pago oportuno (art. 53 C.P.)”

“No hay pues la menor duda de que el salario y las prestaciones son REMUNERACIONES protegidas constitucionalmente. Es más, el constitucionalismo del 91 no se limita a promulgar los derechos, a dejarlos escritos, sino a protegerlos realmente (art. 2º C.P.)”.

Las Cesantías tienen por objetivo convertirse en un seguro de desempleo, puesto que se convierten a la larga en un ahorro que compensa al trabajador en el momento en que este queda cesante. Sin embargo, la ley también establece que el ahorro de las Cesantías puede emplearse para la adquisición y mejoramiento de vivienda, o para el pago de estudios en educación superior del afiliado, su cónyuge e hijos. Es decir, son mecanismos que contribuyen a mejorar la calidad de vida y las dotaciones de capital de los trabajadores, especialmente de aquellos de menores ingresos, que no cuentan con una capacidad alta de ahorro para emprender inversiones en finca raíz o en estudios universitarios.

Los informes más recientes de las entidades del sector (ASOFONDOS, 2018), indican que al menos el 65% de los ahorros en Fondos de Cesantías, han sido empleados por los trabajadores para apalancar compra de vivienda o para financiar estudios en educación superior para ellos o su núcleo familiar. Por ende, tan solo el 35% se destinan a su función original que es la de protección a los cesantes.

De los trabajadores que perciben cesantías, cerca del 83% gana menos de dos salarios mínimos, por ende, esta es una prestación que beneficia a los colombianos de menores ingresos en su gran mayoría. Pero refleja otra realidad, al gravar los retiros parciales o totales se está cargando de manera inequitativa a la población, puesto que se afectan las operaciones realizadas por trabajadores de bajos ingresos.

En aras de conservar el espíritu de la Carta Magna, el presente proyecto de ley propende que al declarar exentos los retiros parciales y totales, al igual que los traslados de Cesantías, promueva principios que respeten el desarrollo de un sistema equitativo justo y promover el bienestar de los trabajadores colombianos se busca eliminar el Gravamen a los Movimientos Financieros de los traslados y retiros parciales o totales de las cesantías de los trabajadores.

Una de las explicaciones más ajustadas del mencionado impuesto, la presenta Carolina Montaña en su artículo escrito para el banco BBVA:

“El 4 x 1000 es un impuesto del Gobierno Nacional en el que por cada 1.000 pesos en algún tipo de movimiento financiero, se pagan cuatro pesos. Este gravamen es recaudado por los bancos y luego girado al Gobierno, con algunas excepciones. De este modo, las entidades financieras no obtienen ningún usufructo de este tributo sino que el dinero pasa directamente a las arcas del Estado.

**Origen del 4 X 1000 en Colombia**

El 4 x 1000, también conocido como Gravamen de Movimientos Financieros (GMF), comenzó siendo un impuesto temporal que se ha venido renovando en el tiempo debido su facilidad de recaudo para sanear ciertas crisis puntuales del país.

El 16 de noviembre de 1998, mediante el decreto 2331 de 1998, el Gobierno implementó el 2 X 1000 para hacerle frente a la crisis bancaria por la que estaba pasando el país.

Aunque inicialmente la medida tenía una vigencia temporal de un año, en 1999 bajo la emergencia económica de un terremoto en la zona cafetera del país, el impuesto se prolongó por un año más y se modificó el destino de los recaudos.

En el 2000, este impuesto o gravamen fue convertido en permanente y pasados unos meses su tarifa inicial de 2 X 1000, se incrementó al 3 X 1000, para luego elevarse al 4 X 1000.

¿En qué momento 4 X 1000 se tomó como un impuesto de los bancos y no del Estado? Cuando el 4 X 1000 se comenzó a implementar, se hizo de una manera muy general, sin excepciones. Por tal motivo, las grandes empresas que transaban mucho dinero a diario se dieron cuenta que podían perder una gran parte de sus ganancias con la medida, esta fue una de las razones por la que pidieron al Gobierno algunas excepciones.

A pesar de que éstas se empezaron a implementar en su momento, el dinero empezó a dejar de circular con normalidad ya que algunas personas comenzaron a sacar su dinero de sus cuentas para evitar que se les aplicaran el tributo.

En ese momento que se creó el mito de que son los bancos quienes se adueñan del dinero, y para hacerle frente a esta situación, el Gobierno empezó a realizar cada vez más excepciones a varios grupos poblacionales para que dejaran de retirar el dinero de sus cuentas.

Progresivamente, el Gobierno siguió cediendo a las excepciones del 4 X 1000 de diferentes grupos poblacionales, en el que se incluyeron algunos productos financieros para que también fueran exonerados del impuesto”.

EL Gravamen de Movimientos Financieros (GMF) se creó en el año 2000 con la ley 633, contemplando las siguientes excepciones, que según Asobancaria, son:

* Los titulares de cuentas en el sector financiero pueden marcar una cuenta de ahorros como exenta de este tributo; sin embargo, si la cuenta pasa los $11.994.500 pesos en movimientos mensuales, si se aplicará el 4 X 1000.
* En el caso de los pensionados, pueden pedir este beneficio para la cuenta donde su Fondo de Pensiones hace la consignación de su mesada.
* Se está también exento de pagar el 4 X 1000 si las transferencias entre cuentas corrientes, de ahorros, cuentas de ahorro colectivo, inversiones que se encuentran en la misma entidad bancaria y están a nombre de un mismo y único titular.
* Aquellos traslados entre inversiones o portafolios que se realicen desde una sociedad comisionista de bolsa, una sociedad fiduciaria o una sociedad administradora de inversiones, vigilada por la Superintendencia Financiera a favor de un mismo beneficiario, también estarán exentas del 4 X 1000.

Como se puede observar dentro de las excepciones mencionadas anteriormente se dejan por fuera los intereses económicos de los trabajadores, que afecta directamente el bolsillo de la clase trabajadora que históricamente ha adquirido sus derechos después de largas luchas que incluso han costado vidas.

La seguridad social, las prestaciones sociales y demás emolumentos que atañen a los trabajadores en Colombia deben ser sagrados y no tenerse en cuenta para gravamen o tributo alguno y con mayor razón las cesantías que tienen por objetivo principal:

“Crear seguridad para el trabajador en caso de que este se encuentre cesante o llegue a quedar desempleado; claro está que actualmente, no sólo representa una seguridad para el trabajador, sino que además representa una serie de beneficios, como es el caso del retiro de las cesantías cuando se trate de construcción, modificación o compra de vivienda, así como en los casos de liberar de cualquier tipo de gravamen al inmueble o pago de impuestos sobre el mismo.”[[2]](#footnote-2)

1. **Derecho Comparado**

|  |  |
| --- | --- |
| **PAIS** | **LEY EXISTENTE** |
| **MEXICO** | “LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL” Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 08 de octubre de 2008.  Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el Distrito Federal y tiene por objeto establecer las bases de protección, promoción y fomento del empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral. Asimismo, instituir y normar, como política pública, la programación del Seguro de Desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal en el Distrito Federal. |
| **CHILE** | Ley 19728 Fecha de Promulgación 30-ABR-2001.  Artículo 1º.- Establécese un seguro obligatorio de cesantía, en adelante "el Seguro", en favor de los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, en las condiciones previstas en la presente ley.  El Seguro será administrado por una sociedad anónima denominada Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía, en adelante Sociedad Administradora, que se regulará conforme a las disposiciones de la presente ley. |
| **URUGUAY** | “Ley Nº 18.395 BENEFICIOS JUBILATORIOS FLEXIBILIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE ACCESO” Publicada D.O. 6 nov/08 - Nº27606  Artículo 11. (Monto de la prestación).- El monto del subsidio especial por inactividad compensada será el equivalente al 40% (cuarenta por ciento) del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses de trabajo efectivo inmediatamente previos al cese referido en el literal C) del artículo 10 de la presente ley, actualizadas hasta el mes inmediato anterior al inicio del servicio de la prestación, de acuerdo a la variación operada en el Índice Medio de Salarios elaborado conforme al artículo 39 de la Ley Nº 13.728, de 17 de diciembre de 1968. |
| **ESPAÑA** | “Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (Real Decreto 625/1985, de 2 de abril)”  La Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo, viene a suponer una profunda revisión del sistema de protección de la contingencia de desempleo, Asegurando una cobertura de la misma más acorde con la realidad social en la que ha de Operar el sistema protector correspondiente. |

1. **Marco Normativo**
   1. **Marco Constitucional**

|  |  |
| --- | --- |
| **Articulo** | **Contenido** |
| **PREÁMBULO** | En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:. |
| **Artículo 53** | ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:  Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. |

**3.2 Marco Legal**

|  |  |
| --- | --- |
| **Documento** | **Contenido** |
| **Código Sustantivo del Trabajo** | ARTICULO 249. REGLA GENERAL. Todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año. |
| **Ley 633 de 2000** | ARTICULO 875. SUJETOS PASIVOS DEL GMF. Serán sujetos pasivos del Gravamen a los Movimientos Financieros, los usuarios del sistema financiero, las entidades que lo conforman y el Banco de la República.  Cuando se trate de retiros de fondos que manejen ahorro colectivo, el sujeto pasivo será el ahorrador individual beneficiario del retiro. |

1. ARTICULO 249. REGLA GENERAL. Todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tomado de Forvm: [https://forvm.com.co/objetivo-de-las-cesantias/#](https://forvm.com.co/objetivo-de-las-cesantias/) [↑](#footnote-ref-2)