



3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Presidente
JULIAN DAVID LÓPEZ
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2025-062515
Bogotá D.C., 9 de octubre de 2025 14:14

Radicado entrada
No. Expediente 50257/2025/OFI

Asunto: Concepto a la ponencia propuesta para segundo debate del Proyecto de Ley No. 222 de 2024 Cámara "Por medio del cual se elimina progresivamente el gravamen a los movimientos financieros y se promueve la formalización en Colombia".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley del asunto, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "(...) Establecer un proceso de reducción progresiva del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia, con el fin de eliminarlo por completo en un período determinado. Esta medida busca fomentar la inclusión financiera, reducir los costos operativos para empresas y ciudadanos, estimular la economía a través del incremento del consumo y la inversión, y simplificar el sistema tributario, creando un entorno más eficiente y competitivo tanto para actores nacionales como extranjeros."²

Para el efecto, la iniciativa propone la modificación del artículo 872 de Estatuto Tributario³, para lo cual contempla una reducción progresiva del gravamen a los movimientos financieros (en adelante GMF), a partir de 2027, a razón de 0.5 por mil por año hasta que, en 2035, el impuesto desaparezca. Así, la tarifa del impuesto sería de 3.75 por mil para 2027, 3.5 por mil para 2028, 3 por mil para el año 2029, 2.5 por mil en 2030, 2 por mil para 2031, 1.5 por mil para 2032, 1 por mil para 2033, 0.5 por mil para 2034 y 0 por mil en 2035 y siguientes.

1. Antecedente histórico

Para comenzar, es preciso recordar que, mediante el Decreto 2331 de 1998⁴, se estableció el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF para conjurar la crisis financiera generada por la dejación de pago de los créditos hipotecarios por parte de los deudores, en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica y Social. Comenzó con una tarifa del 2 x mil y con vigencia de un año.

Posteriormente, en el año 1999 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante el Decreto 223 de 1999¹, en el cual se orientaron los recursos del GMF para atender el terremoto en los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda.

En ese mismo año, mediante la Ley 508 del 29 de julio de 1999⁵, se extendieron dichos recursos hasta el 2000 con el propósito de seguir ayudando en la reconstrucción de dichas zonas.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Gaceta de Congreso No. 1899 de 2024. Pág. 7.

³ Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

⁴ Por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias.

⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002.



Continuación oficio

Posteriormente, con la Ley 633 de 2000⁶, se impuso el impuesto del GMF permanente, el cual incrementó la tarifa al 3 x mil. Además, estableció en el artículo 3 "(...) *El Gobierno propondrá al Congreso de la República la incorporación de estos ingresos en la medida en que las necesidades locales así lo aconsejen, hasta que se agote su producido (...)*", sin definir destinación específica alguna, así:

"ARTÍCULO 1o. GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS. *Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente Libro:*

"LIBRO SEXTO

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

(...)

ARTICULO 872. TARIFA DEL GMF. *La tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros será del tres por mil (3 x 1.000). En ningún caso este valor será deducible de la renta bruta de los contribuyentes."*

Aunado a lo anterior, la Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006⁷ consagró en su artículo 41:

"ARTÍCULO 41. *Modifícase el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual queda así:*

"Artículo 872. Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000)"."

Nuevamente, sin definir destino alguno de los recursos, los cuales les aplica el principio de Unidad de Caja del artículo 16 Decreto 111 de 1996⁸.

Si bien es cierto que, el artículo 45 de la Ley 1739 de 2014⁹ pretendió ir reduciendo este recurso y definió una senda para el desmonte parcial y definitivo del GMF, por no encontrarse fuente sustituta que reemplazara dichos recursos, el artículo 214 de la Ley 1819 de 2016¹⁰ restableció el GMF con la tarifa del 4 x mil.

Por su parte, es preciso recordar la ley vigente no señala destinación específica para los recursos recaudados por concepto de GMF. Por tanto, dichos recaudos hacen parte de los Ingresos Corrientes de la Nación y financian los gastos autorizados por el Honorable Congreso de la República, a través del Presupuesto General de la Nacional (PGN).

En resumen, debe tenerse en cuenta el antecedente histórico de las reformas tributarias realizadas desde la adopción del GMF, de tal manera que desde 1998 se revela que dicho gravamen se ha mantenido, pese a las distorsiones económicas que puede causar, debido a las dificultades existentes para sustituirlo por otra fuente de ingresos permanente.

2. Consideración fiscal a la propuesta de eliminación progresiva del Gravamen a los Movimientos Financieros

El Gobierno nacional reconoce la importancia de fomentar la inclusión financiera y de reducir los costos operativos del sistema bancario que enfrentan los consumidores y las pequeñas y medianas empresas. Aumentar el uso de transacciones por medio depósitos bancarios en lugar del efectivo resulta clave para el desarrollo del sistema bancario, la profundización de este y la fiscalización de las actividades comerciales. Además, con menores costos de transacción, se incentivaría tanto la formalización empresarial y laboral, como la inversión nacional y extranjera. Sin embargo,

⁶ 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.

⁷ Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

⁸ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁹ Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.



Continuación oficio

esta cartera considera que las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley tienen efectos significativamente negativos sobre la sostenibilidad fiscales de la Nación.

De manera inicial y en un caso hipotético, si se llegará a desmontar esta fuente de ingresos en lo presupuestal, se tendría las siguientes implicaciones:

- **Pérdida de ingresos:** en el siguiente cuadro se presenta para los años 2020-2036 el porcentaje de la tarifa que contiene la reducción gradual, el valor del escenario actual (GMF con tarifa del cuatro por mil), el valor estimado con la propuesta del PL 222/2024 y la diferencia que corresponde al menor ingreso que la nación dejaría de recibir para financiar los gastos del presupuesto general de la nación en cada año.

Cuadro 1
Ingresos Gravamen a los Movimientos Financieros 2020-2036
Cidras en Billones de pesos

Año	Tarifa GMF (%)	Escenario Actual	PL 222/2024 Cámara	Diferencia Menor Ingreso
2020	4,00	7,5	7,5	0,0
2021	4,00	9,7	9,7	0,0
2022	4,00	12,2	12,2	0,0
2023	4,00	13,6	13,6	0,0
2024	4,00	14,1	14,1	0,0
2025	4,00	15,9	15,9	0,0
2026	4,00	16,6	16,6	0,0
2027	3,75	17,9	16,8	-1,1
2028	3,50	19,2	16,8	-2,4
2029	3,00	20,6	15,4	-5,1
2030	2,50	22,1	13,8	-8,3
2031	2,00	23,4	11,7	-11,7
2032	1,50	24,8	9,3	-15,5
2033	1,00	26,2	6,5	-19,6
2034	0,50	27,7	3,5	-24,2
2035	0,00	29,2	0,0	-29,2
2036	0,00	30,9	0,0	-30,9

* * Nota datos 2020-2024 recaudo, 2025 aforo y 2026 en adelante estimaciones MFMP 2025.

Un desmonte gradual del GMF reduciría estos ingresos, lo que podría afectar la financiación de programas sociales y proyectos de infraestructura. El Gobierno necesitaría encontrar fuentes alternativas para compensar esta pérdida o solicitar ante el Congreso de la República la creación de nuevas rentas; es decir, la obtención de dichos recursos no es inmediata.

- **Reducción de recursos para el Sistema General de Participaciones-SGP:** Los recursos del 4 por mil (4 x 1000) hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación y su eliminación reduciría los gastos del SGP, puesto que su liquidación se hace con el total del recaudo de los ingresos corrientes; en otras palabras, se tendrían menos recursos para la atención de gastos prioritarios como lo son educación, salud y saneamiento básico.
- **Presión sobre las finanzas de las entidades territoriales:** Con menos recursos provenientes del SGP, las regiones podrían enfrentar una mayor presión para aumentar sus ingresos propios o reducir gastos.

Por otro lado, a continuación, se presenta el cuadro 2 que contiene la estimación del costo fiscal anual por el periodo 2027 – 2035 de la reducción de la tarifa, con referencia a la tarifa del 4 por mil, con base en el recaudo bruto tributario por el año 2024 y utiliza los supuestos macroeconómicos del 7 de junio de 2024. Dicho lo anterior, la estimación del costo fiscal por la reducción prevista de 0.25 por mil en el año 2027 ascendería a **\$1.136.749 millones de pesos** (al pasar de 4 por mil a 3.75 por mil), hasta alcanzar un valor estimado de costo fiscal de **\$31.017.476 millones de pesos**, por la aplicación de la tarifa al 0% en 2035.

Continuación oficio

Cuadro 2. Estimación del costo fiscal de la modificación propuesta sobre reducción progresiva de la tarifa del GMF en el periodo 2027-2035, en relación con la tarifa actual del 4 por mil

Año	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Tarifa del impuesto a aplicar	3.75 por mil	3.5 por mil	3 por mil	2.5 por mil	2 por mil	1.5 por mil	1 por mil	0.5 por mil	0 por mil
Estimación costo fiscal por la reducción prevista en el proyecto de ley, respecto de la tarifa actual del 4 por mil	\$ 1,136,750	\$ 2,430,371	\$ 5,196,133	\$ 8,331,999	\$ 11,875,876	\$ 15,869,139	\$ 20,356,932	\$ 25,388,487	\$ 31,017,477

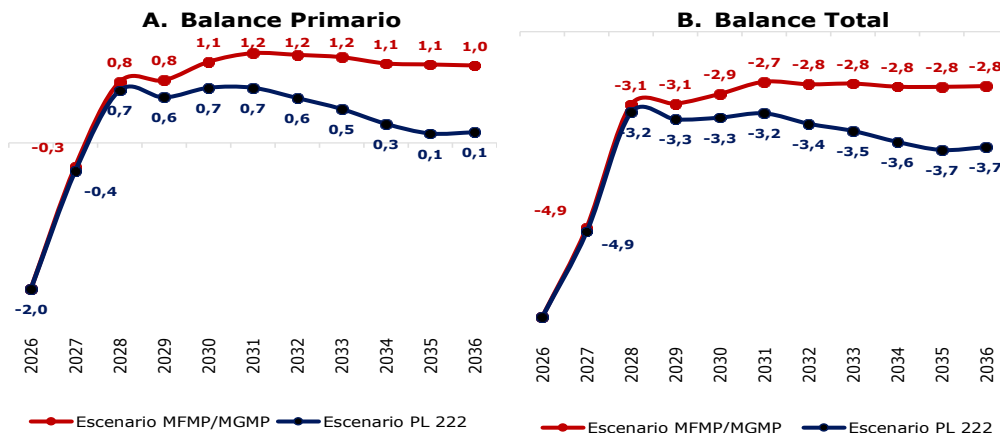
Fuente: Recaudo de los impuestos administrados por la DIAN año 2024. Proyección con el crecimiento del PIB nominal. Supuestos macroeconómicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 7 de junio de 2024. **Elaboró:** Subdirección de Estudios Económicos - DIAN.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que el Proyecto de Ley no contempla una fuente de financiamiento alternativa para compensar la pérdida de recaudo que implicarían sus disposiciones.

Ahora bien, en materia de balance primario, la adopción del Proyecto de Ley y la consecuente eliminación progresiva del GMF implicarían un deterioro en las metas fiscales de la Nación de mediano plazo. Mientras que el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025 proyecta un superávit primario de 1,1% del PIB en 2035, ante la eventual aprobación del Proyecto de Ley en cuestión el balance primario del Gobierno Nacional Central (GNC) se situaría en un superávit de 0,1% del PIB en el mismo año.

Por su parte, respecto al balance total, la eliminación gradual del GMF en los términos planteados por el Proyecto de Ley ampliaría el déficit frente a la senda estimada por esta cartera ministerial en el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP 2025, de tal manera que el déficit alcanzaría 3,7% del PIB en 2036, frente al 2,8% proyectado por el Gobierno nacional. La senda de balance que se proyecta con la aprobación del PL es, además, incompatible con las metas de la regla fiscal, como se muestra en el siguiente Gráfico No. 1:

Gráfico 1. Balance Primario y Total del Gobierno Nacional Central, % del PIB.



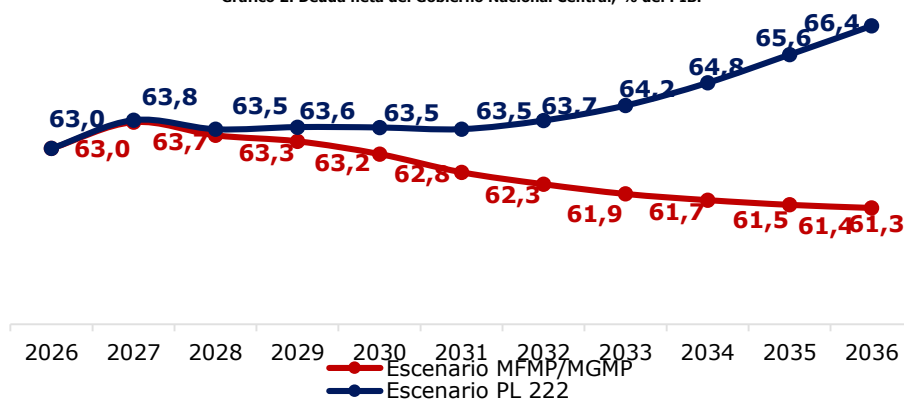
Fuente: Estimaciones

Dirección General de Política Macroeconómica - MHCP

En concordancia con lo anterior, y dado el deterioro en el balance primario, las métricas de deuda neta del GNC presentarían un deterioro frente al escenario del MFMP 2025, lo que pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal de la Nación al incrementar la probabilidad de una trayectoria insostenible de la deuda pública. En particular, de aprobarse el Proyecto de Ley, la deuda neta del GNC se ubicaría en niveles de 66,4% del PIB en 2036, como se observa en el siguiente gráfico:

Continuación oficio

Gráfico 2. Deuda neta del Gobierno Nacional Central, % del PIB.



Finalmente, es importante señalar lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹¹ que consagra que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley **que ordene o involucre gasto adicional**, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este sentido, este artículo exige que toda iniciativa deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, manifiesta su análisis fiscal sobre el proyecto de ley del asunto, rinde concepto no favorable y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordial saludo,

LEONARDO ARTURO PAZOS

Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/DGPM/DIAN/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza – Secretario General de la Cámara de Representantes.

Revisó: María Angélica Bustillo Adachi
Elaboró: Sonia Ibagón Avila

Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS
GALINDO

¹¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras