

## 1. Gravamen a los Movimientos Financieros: GMF

El historial del Gravamen a los Movimientos Financieros en Colombia se remonta al año 1998, cuando el gobierno nacional decidió poner en funcionamiento el 2 por mil en calidad de impuesto temporal de destinación específica cuyo recaudo finalizaría el 31 de diciembre de 1999 y los recursos generados por éste sólo podían ser utilizados por el Gobierno para apoyar a los deudores hipotecarios, la banca oficial y al sector cooperativo.

Sin embargo, su vigencia se prorrogó hasta el 31 de diciembre del 2000 y el gobierno nacional y la Corte Constitucional avalaron la decisión de reorientar la destinación de recursos en beneficio de la región del eje cafetero, afectada por un terremoto, por tratarse de rentas para inversión social.

Posteriormente ante la crisis fiscal, el Congreso de la República, mediante la ley 633 de 2000, lo convirtió en un impuesto permanente, sin destinación específica, a partir del 1º de enero de 2001 y aumentó su tarifa al 3 por mil.

Luego, el 27 de diciembre de 2002 el gobierno expidió la ley 788 de 2002 que modificó algunos elementos del gravamen a los movimientos financieros, principalmente agregó nuevos hechos generadores y exenciones al mismo.

Un año más tarde, se esgrimió nuevamente en defensa de la grave situación fiscal del país, y el Congreso mediante la Reforma Tributaria (Ley 863 del 29 de diciembre de 2003) aprobó un aumento de la tarifa del gravamen a las transacciones financieras del 3 al 4 por mil, con la salvedad de que sería temporal y que iría solamente desde el 2004 hasta el 2007.

Sorpresivamente, dentro del articulado del proyecto de Reforma Tributaria que fue radicado ante el Congreso de la República se abandona el propósito de eliminar gradualmente el 4 por mil, medida que resultaría nociva para la economía, ya que el propio Ministro de Hacienda calificó al impuesto como distorsionante y antitécnico.<sup>1</sup>

Desde su adopción, el impuesto ha contribuido a la perturbación del funcionamiento de los mercados financieros y la economía general. Entre sus efectos más notables figuran:

- La desintermediación financiera
- Las distorsiones sobre el sistema de pagos
- La desbancarización
- El menor crecimiento económico
- Los mayores márgenes de intermediación

La mayor demanda por efectivo del público en general ha implicado un mayor esfuerzo de las entidades financieras por mantener recursos disponibles en caja, encareciendo la provisión de efectivo que tienen que hacer los bancos, para mantener sus sucursales y atender la demanda del público. Hoy en día nos encontramos ante una situación en la que hay un exceso de efectivo superior a \$2.7 billones, y un desestímulo al uso de otros tipos de medios de pago, es decir, el país ha presentado un retroceso en términos de la modernización del sistema de pagos de la economía, ingrediente indispensable en el desarrollo del sistema financiero.

---

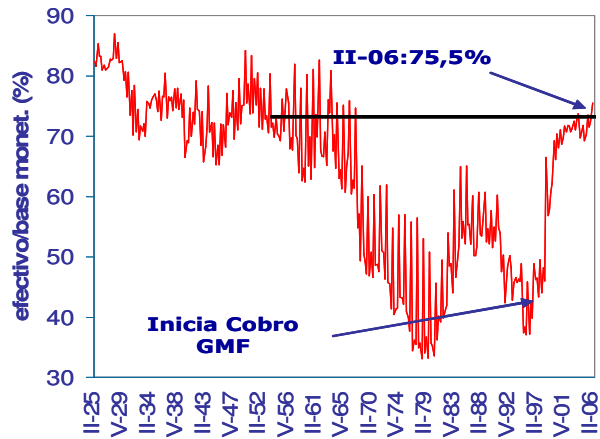
<sup>1</sup> Arias, Andrés, Carrasquilla Alberto y Galindo, Arturo 2002, "Efectos en el bienestar de la represión financiera", Centro de estudios sobre desarrollo económico (CEDE), Universidad de los Andes, Bogotá.

Como se observa (gráfico 1) la relación efectivo a base monetaria se elevó desde que comenzó a aplicar el GMF, contrario a lo que implica un sistema de pagos moderno, es decir, un menor uso del efectivo.

El aumento en la utilización de efectivo nos sitúa en el mismo nivel de desarrollo que en la década de los cincuenta

Este proceso refleja claramente el impacto nocivo del gravamen sobre la desbancarización.

**Gráfico 1: Relación de efectivo a base monetaria (%)**



Fuente: Banco de la República, cálculos Asobancaria

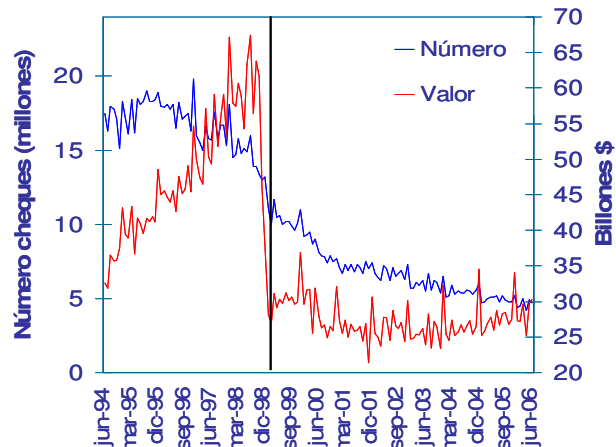
La alta preferencia por efectivo y el endoso de cheques como mecanismo para evitar el cobro del gravamen ha instaurado una facilidad para el lavado de dinero, hecho que va en detrimento de la lucha contra el narcotráfico emprendida por las autoridades gubernamentales.

Las distorsiones generadas por el GMF sobre el sistema de pagos en Colombia pueden verse al analizar el comportamiento que ha tenido durante los últimos años el número y monto de cheques compensados (gráfico 2)

Para evitar el pago del gravamen o distribuirlo en la cadena de pagos, se ha optado por ampliar la cadena de endosos.

Un reflejo de esta situación, lo constituye la reducción tanto del número de cheques, como del valor total compensado.

**Gráfico 2: Evolución del número y monto de cheques compensados**



Fuente: Asobancaria, datos a junio de 2006

La medida ha ocasionado a su vez, la desaparición progresiva de instrumentos de ahorro a corto plazo como los CDT y CADT a menos de un mes, con repercusiones negativas sobre el mercado de capitales, en la medida en que las empresas tienen menos alternativas de inversión de sus excedentes de liquidez de manera rentable y segura. El bajo atractivo de este tipo de ahorro, ha encarecido las fuentes de financiación del sistema financiero, ya que las entidades se ven obligadas a ofrecer una rentabilidad más alta por las renovaciones de CDT's.

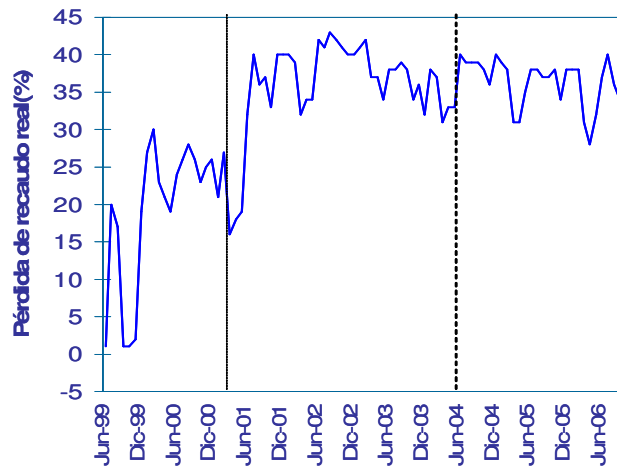
En consecuencia, el análisis de los beneficios fiscales generados por éste gravamen durante su vigencia no puede soslayar las distorsiones generadas sobre los sistemas de pago, así como tampoco se puede caer en la creencia difundida en el público en general, que el impuesto beneficia al sistema bancario, ya que los bancos actúan como recaudadores y los recursos captados forman parte del presupuesto nacional, sin que tengan una destinación específica.

La Asociación ha calculado el porcentaje de pérdida de recaudo real por cada punto adicional en el GMF.

Este indicador muestra el efecto que tiene este gravamen sobre la intermediación financiera. La mayor preferencia por efectivo, reduce la base del impuesto y afecta la eficiencia del recaudo.

Las estimaciones sugieren que este porcentaje pasó de representar 23% en promedio durante el 2000 a 35% en lo que va de 2006. (gráfico 3)

**Gráfico 3: Porcentaje de pérdida de recaudo real (1999-2006) –Desintermediación financiera--**



Fuente: DIAN, cálculos Asobancaria, datos a junio de 2006

Cabe resaltar que tan sólo el 5,7% del recaudo total de los ingresos tributarios proviene del GMF y su eliminación definitiva reforzaría los efectos positivos que se van a producir sobre el recaudo, provenientes de la disminución en la evasión y la elusión de todos los impuestos, como producto de las ganancias en transparencia, claridad y simplicidad del nuevo estatuto tributario, así como constituiría un paso hacia delante en los objetivos que se ha propuesto el Gobierno en materia del proyecto de la Banca de Oportunidades.

Existen además otros argumentos académicos en contra del GMF, entre los que se destacan los estudios de Arias, Carrasquilla y Galindo [2002] y de Galindo y Majnoni [2006]. De acuerdo con el primero, el crecimiento económico del país se afectaba negativamente cuando la tarifa era del 3X1000, en consecuencia, hoy con una tarifa mayor los efectos adversos son seguramente superiores. Adicionalmente en éste se establece que el gravamen es más costoso en términos de crecimiento y de bienestar que otro tipo de impuestos que generan ingresos similares para el fisco.

Por su parte el estudio del Banco Mundial elaborado por Galindo y Majnoni [2006] concluye que este gravamen encarece el crédito y hace más onerosa la actividad de intermediación. Así mismo se expone que el efecto que tiene el GMF sobre estas variables se traduce en un incremento que puede llegar a representar el 20% del margen de intermediación, lo cual repercute negativamente sobre el desarrollo financiero y económico del país.