



## 1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad.



Radicado: 2-2020-048083

Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2020 18:48

Radicado entrada  
No. Expediente 42217/2020/OFI

**Asunto:** Comentarios frente al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 043 de 2020 Cámara “Por medio del cual se crea la Renta Vida”.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, crea como política del Estado la Renta Vida como derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad residente en el territorio nacional. Por la materia sobre la que versa la iniciativa, este Ministerio considera importante poner de presente unas consideraciones generales sobre la creación de una renta básica y, seguidamente, realizar los comentarios frente a la iniciativa legislativa, así:

### I. Consideraciones generales frente a las transferencias no condicionadas

En primer lugar, se resalta que, en términos conceptuales, el Gobierno nacional considera que las transferencias monetarias a hogares vulnerables son un instrumento que contribuyen a mitigar la reducción de los ingresos laborales de los hogares<sup>1</sup> a causa de la emergencia.

En este contexto, la renta básica es una transferencia monetaria no condicionada que reconoce el mínimo vital<sup>2</sup> de subsistencia. Así, su objetivo subyacente es proporcionar una seguridad económica básica, no una seguridad total ni, desde luego, la abundancia; pues la seguridad total no sería ni factible ni deseable. De este modo, la renta básica se concibe a partir de transferir a los hogares lo suficiente para atender sus necesidades básicas, permitiendo a cada hogar decidir libremente sobre la asignación de los recursos entregados. Igualmente, la renta básica puede mitigar la

<sup>1</sup> Nota Macroeconómica No. 20 (2020). Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas Facultad de Economía, Universidad de los Andes

<sup>2</sup> Entendida como la línea de pobreza por hogar definida por el DANE.

reducción de los ingresos laborales por cuenta de la crisis, pues son los hogares quienes conocen la mejor forma de usar los recursos.

Este tipo de instrumentos han sido ampliamente debatidos por académicos y diferentes centros de pensamiento, reconociendo sus impactos positivos. Se destacan los aspectos positivos de la renta básica como política social en: minimización de costos de transacción tanto administrativos como operativos, de la implementación de la política social<sup>3</sup>, garantizar el bienestar básico, reducir la pobreza, generar un incentivo a la igualdad de oportunidades, aumentar la productividad laboral, entre otros<sup>4</sup>.

La existencia de restricciones presupuestales condiciona la efectividad de los programas de renta básica a una adecuada focalización de los recursos<sup>5</sup>, en la medida que estos instrumentos estén orientados a la población más necesitada, la progresividad del gasto público aumenta. En ese sentido, en la literatura académica se han encontrado externalidades positivas asociadas a programas de transferencias monetarias focalizadas, que comparten algunos de los objetivos que buscan los programas de renta básica. Dentro de los efectos de las transferencias monetarias se destaca la disminución de trabajo infantil, mayor asistencia escolar, mejora en el uso de los servicios de salud, disminución de la mortalidad infantil, entre otros<sup>6</sup>.

Por otro lado, Colombia tiene oportunidades de mejora en la progresividad derivada de la asignación de subsidios. Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) lideró un estudio en 2015, en el cual se resaltó que, al dividir por quintiles de ingreso los beneficiarios de los subsidios realizados desde el Presupuesto General de la Nación (PGN), el gasto se distribuye relativamente uniforme por todos los quintiles en niveles de alrededor del 20% del total. Esta situación refleja que existe un espacio de mejora significativo en el diseño y asignación de los subsidios con el propósito de aumentar su progresividad.

Frente a este tema, se debe tener en cuenta que son varios los subsidios que desde el PGN pueden mejorar su progresividad. Por ejemplo, los subsidios a los servicios públicos domiciliarios tienen un espacio de mejora, pues actualmente se focalizan por el estrato socioeconómico, condición que conlleva errores de inclusión. De acuerdo con la Encuesta del Presupuesto de los Hogares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, se estima que el 60% del decil de ingresos más alto viven en estratos 1, 2 y 3. En otras palabras, 6 de cada 10 hogares con los ingresos más altos del país, reciben subsidios desde el PGN para el pago de las facturas de servicios públicos. Es evidente entonces que persiste un espacio de mejora para aumentar la progresividad del conjunto de subsidios en el país y que las transferencias monetarias y los adecuados sistemas de focalización pueden aumentar la progresividad.

Las transferencias monetarias que aseguren una renta básica para un segmento de hogares pueden representar para el país importantes avances en materia de reducción de pobreza y desigualdad. En este sentido, uno de los mecanismos clave para la focalización de las transferencias en el país es la información incluida en el Sistema de

<sup>3</sup> R, Hanna y B, Olken (2018). Universal Basic Incomes versus Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries. Journal of Economic Perspectives.

<sup>4</sup> Al respecto revisar la literatura académica: A, Banerjee, P, Niehaus, T, Suri (2019). Universal basic income in the developing world, NBER Working Paper.

<sup>5</sup> R, Hanna y B, Olken (2018). Universal Basic Incomes versus Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries. Journal of Economic Perspectives.

<sup>6</sup> Revisar la recopilación de resultados positivos de las transferencias monetarias en: Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación. A, Banerjee, P, Niehaus, T, Suri (2019). Universal basic income in the developing world, NBER Working Paper.

Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN). En especial, la versión IV del SISBEN le permitirá al país contar con una herramienta que mejora los mecanismos de asignación para mitigar errores de inclusión y exclusión. Esto se realiza por medio del enfoque de estándar de vida y de ingreso, el establecimiento de una base única nacional, estimaciones por zonas geográficas, y un diseño más robusto en relación con evitar la falsedad de la documentación y la verificación de la información.

En el marco de la emergencia y la actual situación de salud pública y económica que atraviesa el país, el Gobierno nacional como una acción de política para enfrentar las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria actual diseñó e implementó el programa de Ingreso Solidario. Este programa fue planteado inicialmente para realizar tres giros durante el año, pero como consecuencia de la ampliación de los periodos de confinamiento preventivo y la profundización del choque en los ingresos de los hogares más vulnerables, el Gobierno extendió el programa hasta mediados de 2021. En paralelo con este programa, se continuó realizando giros extraordinarios de los programas sociales ordinarios (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, principalmente) y el adelantamiento en la implementación del programa de compensación del IVA.

El programa de Ingreso Solidario realiza Transferencias Monetarias No Condicionadas para mitigar los impactos de la emergencia por el COVID-19 y está dirigido a tres millones de hogares que no pertenecen a Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor o Compensación de IVA y se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad. Adicionalmente, y como una herramienta de política social que compone el paquete de ayudas que el Gobierno ha diseñado para mitigar los efectos económicos de la pandemia sobre la población y que beneficia particularmente los ingresos de los hogares con trabajadores en el sector formal, se diseñó el Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, que otorga mensualmente un aporte por empleado de hasta el 40% del salario mínimo para que las empresas paguen los salarios de sus trabajadores. Este programa a la fecha ha beneficiado a más de 3 millones de empleados que laboran en estas empresas. Todo esto bajo el marco, de una respuesta expedita e innovadora para apoyar a los hogares que por la emergencia son susceptibles a tener una disminución en sus ingresos.

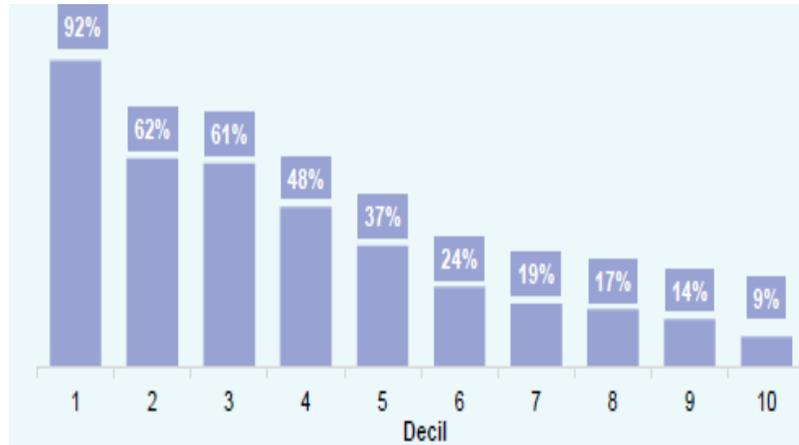
Sobre esto, se precisa que un análisis de los efectos de las ayudas sociales dispuestas por el Gobierno nacional sobre los ingresos de los hogares en el país puede ser consultado en el recuadro 1.5 del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2020<sup>7</sup>.

En particular, en el referido recuadro, Gráfico 1 se muestra cuál es el porcentaje de la caída en ingresos de los hogares compensada por las políticas sociales y laborales implementadas por el Gobierno nacional durante la emergencia económica. Adicionalmente, en el Gráfico 2, se muestra cuál es la pérdida porcentual de los ingresos de los hogares antes y después de los programas sociales y de empleo. Así, se evidencia que el efecto estimado en el ingreso de los hogares de los programas implementados es progresivo y amortigua buena parte de la pérdida de ingreso de los hogares más pobres producto de la coyuntura actual.

---

<sup>7</sup> <https://bit.ly/2NzErFG>

**GRÁFICO 1. - PORCENTAJE DE LA CAÍDA EN INGRESOS QUE ES COMPENSADA POR LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LABORALES SEGÚN DECIL**



Fuente: Cálculos propios con base en cifras DANE y Banco Mundial MHCP – DGPM.

**GRÁFICO 2 - PÉRDIDA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE LOS HOGARES ANTES Y DESPUÉS DE PROGRAMAS SOCIALES**



Fuente: Cálculos propios con base en cifras DANE y Banco Mundial MHCP – DGPM.

## II. Comentarios sobre el Proyecto de Ley 043 de 2020 Cámara

De acuerdo con los **artículos 1 y 2** de la iniciativa legislativa, la Renta Vida consistirá en una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno nacional, de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable y un eje articulador de política de gasto público social del Gobierno nacional. Asimismo, de acuerdo con el **artículo 5**,

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

esta Renta será considerada como un ingreso gravable para efecto del Impuesto a la Renta de Persona Naturales, en las condiciones que establezca la ley y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, los **artículos 3 y 4** del Proyecto señalan que será facultad del Gobierno nacional establecer: (i) el monto de la Renta Vida, que deberá ser por lo menos equivalente al umbral internacional de pobreza determinado por el Banco Mundial en el año de expedición de la ley, y, (ii) los departamentos y municipios y sectores sociales en los cuales iniciará la Renta Vida. Frente a la implementación de la Renta Vida, el **artículo 4** establece que se realizará de manera progresiva en todo el territorio nacional, priorizando la población registrada en el SISBEN, hasta garantizar la cobertura del 100% de la ciudadanía en todo el territorio nacional, en un término no superior a 12 años.

Bajo estas consideraciones y sin perjuicio de los comentarios de índole constitucional sobre la propuesta legislativa, este Ministerio estimó los siguientes costos fiscales, así:

### 1. Consideraciones sobre el impacto fiscal del Proyecto de Ley

Conforme lo establecido en los artículos 1 y 3 del Proyecto de Ley, este Ministerio realizó dos ejercicios de cálculo para estimar los posibles costos fiscales de la iniciativa, así:

#### 1.1. Colombianos habilitados para ejercer el derecho al sufragio y Renta Vida equivalente al umbral de pobreza determinado por el Banco Mundial.

Se tomó como referencia el último censo electoral disponible por la Registradora Nacional del Estado Civil, según el cual el país tiene un potencial electoral nacional de 36.602.752 *colombianos habilitados* para ejercer el derecho al sufragio<sup>8</sup>. A su vez, se estima el ingreso mensual correspondiente a la Renta Vida propuesta, teniendo en cuenta que el Banco Mundial define 1,9 USD día/ per cápita como umbral de la línea de pobreza internacional<sup>9</sup>. En consecuencia, se estima que el costo anual de la iniciativa analizada, sin perjuicio que se pretenda su implementación de manera gradual, totaliza **\$89,3 billones**. Los cálculos se detallan en el Cuadro No. 1:

**CUADRO 1 - RENTA VIDA EQUIVALENTE AL UMBRAL DE LA POBREZA DETERMINADO POR EL BANCO MUNDIAL**

USD Umbral de pobreza mensual (1,9 USD día /per cápita)	Umbral de pobreza mensual COP**	Costo anual per cápita	Censo ciudadanos colombianos mayores de 18 años*	Costo anual COP
57	203.208	2.438.501	36.602.752	<b>89.255.848.818.862</b>

Fuente: Estimación Dirección General de Presupuesto Público Nacional con base en datos Censo Electoral Registradora Nacional del Estado Civil\* y TRM 8 de junio de 2020\*\* <sup>10</sup>

#### 1.2. Renta Vida equivalente a un (1) un salario mínimo legal mensual vigente - SMLMV

<sup>8</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. (27 de septiembre de 2019). Censo electoral. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral.3661-.html> (Consultado en línea el 8 de junio de 2020)

<sup>9</sup> The World Bank. (s.f.) PovcalNet: an online analysis tool for global poverty monitoring. Disponible en: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx> (Consultado en línea el 8 de junio de 2020)

<sup>10</sup> Banco de la República. (8 de junio de 2020). Tasa Representativa del Mercado (TRM – peso por dólar). Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm#gsc.tab=0> Consulta en línea el 8 de junio de 2020.

En el Cuadro No. 2, se muestra la distribución por edades y por sexo de la población colombiana, según cifras del DANE para el año 2020, siendo el estimado de habitantes es 50.372.424.

**CUADRO 2 - NUMERO HABITANTES POR RANGO EDAD Y SEXO**

Rango Edad	Hombres	Mujeres	2020
00-04	2.007.069	1.920.187	3.927.256
05-09	2.011.707	1.924.862	3.936.569
10-14	2.029.726	1.946.045	3.975.771
15-19	2.102.995	2.033.561	4.136.556
20-24	2.179.243	2.147.776	4.327.019
25-29	2.102.348	2.122.489	4.224.837
30-34	1.902.152	1.964.503	3.866.655
35-39	1.751.939	1.852.087	3.604.026
40-44	1.543.684	1.677.485	3.221.169
45-49	1.373.136	1.535.899	2.909.035
50-54	1.322.757	1.512.170	2.834.927
55-59	1.201.986	1.397.977	2.599.963
60-64	984.621	1.161.734	2.146.355
65-69	751.074	897.893	1.648.967
70-74	540.098	658.986	1.199.084
75-79	357.178	447.565	804.743
80-84	216.302	278.470	494.772
85-89	121.210	161.531	282.741
90-94	61.385	84.730	146.115
95-99	25.751	37.168	62.919
100 o más	8.521	14.424	22.945
	<b>24.594.882</b>	<b>25.777.542</b>	<b>50.372.424</b>

Fuente: DANE

Tomando en consideración la información anterior y asumiendo una "Renta Vida" de 1 SMLMV, durante un año, se pueden calcular los costos fiscales de otorgar el beneficio a una parte de la población a partir de cierta edad. En particular, si se otorga una renta al 60% de la población desde los 40 años, el valor del costo anual se acerca a **\$116 billones**, lo que representa cerca de 11% del PIB. En el Cuadro No. 3 se muestran diferentes escenarios de costos fiscales el valor anual de la renta venta, así:

**CUADRO 3 - VALOR ANUAL DE UNA RENTA VIDA DE 1 SMLMV  
SOBRE UN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN Y A PARTIR DE CIERTA EDAD  
(Cifras en millones de pesos)**

eUMt Oysr +dlk F37O KtmC /7q4 p38= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

	NUMERO HABITANTES	PORCENTAJE DE LA POBLACION QUE TENDRIA EL BENEFICIO DE RENTA BASICA DE 1 SMMLV				
		20%	40%	60%	80%	100%
<b>MAYORES DE 18</b>	36.464.550	\$ 76.820.859	\$ 153.641.719	\$ 230.462.578	\$ 307.283.437	\$ 384.104.297
<b>MAYORES DE 20</b>	34.396.272	\$ 72.463.562	\$ 144.927.124	\$ 217.390.685	\$ 289.854.247	\$ 362.317.809
<b>MAYORES DE 40</b>	18.373.735	\$ 38.708.447	\$ 77.416.895	\$ 116.125.342	\$ 154.833.789	\$ 193.542.236
<b>MAYORES DE 60</b>	6.808.641	\$ 14.343.949	\$ 28.687.898	\$ 43.031.848	\$ 57.375.797	\$ 71.719.746
<b>MAYORES DE 80</b>	1.009.492	\$ 2.126.724	\$ 4.253.449	\$ 6.380.173	\$ 8.506.897	\$ 10.633.621

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Utilizando las tablas de mortalidad extrapoladas de las cifras de mortalidad del DANE, se estima el valor presente actuarial de una renta vida mensual de salario mínimo hasta la muerte del individuo (tasa real 4%, deslizamiento 1%, 12 mesadas, sin sobrevivencia) por edades y sexo, como se muestra a continuación en el Cuadro 3:

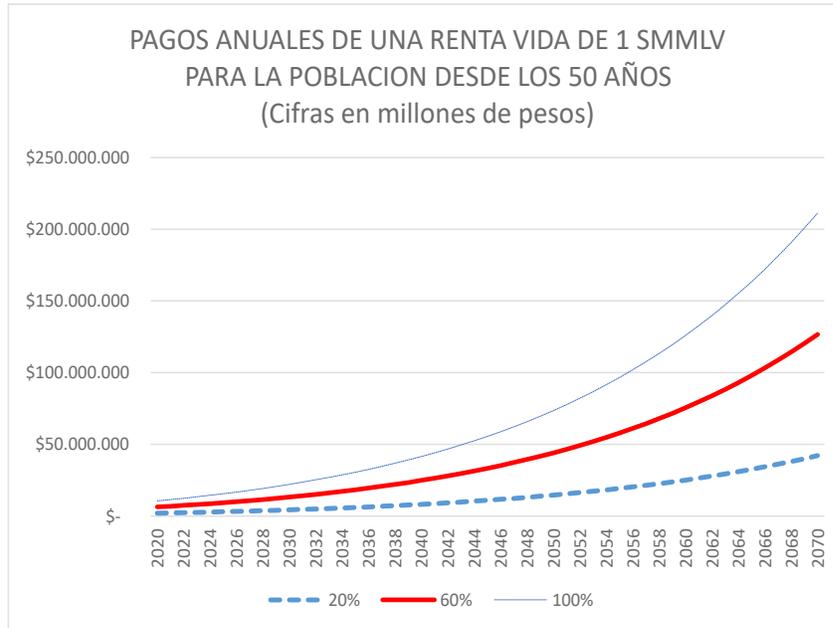
**CUADRO No. 4 - VALOR ACTUARIAL DE UNA RENTA VIDA DE 1 SMMLV POR EDAD Y SEXO**

Edad	HOMBRE	MUJER
18	\$ 280.429.807	\$ 292.962.874
20	\$ 277.039.038	\$ 289.872.194
25	\$ 267.674.023	\$ 281.346.472
30	\$ 256.934.324	\$ 271.567.642
35	\$ 244.677.010	\$ 260.394.390
40	\$ 230.747.217	\$ 247.692.049
45	\$ 214.972.795	\$ 233.344.333
50	\$ 197.496.935	\$ 217.271.232
55	\$ 178.505.728	\$ 199.450.691
60	\$ 158.080.761	\$ 179.861.657
65	\$ 136.706.684	\$ 158.704.643
70	\$ 115.642.092	\$ 136.502.719
75	\$ 95.655.140	\$ 114.094.085
80	\$ 77.443.175	\$ 92.673.309
85	\$ 61.365.133	\$ 73.179.800
90	\$ 47.367.215	\$ 55.669.243

Fuente: DANE

Combinando la información de los cuadros, se puede estimar el valor presente de los costos fiscales para los diversos escenarios y establecer los pagos periódicos para los siguientes años, así: por ejemplo, al considerar a las personas desde los 50 años, según un porcentaje de la población que se cubriría, el Gráfico No. 3, se muestra el orden de magnitud del monto de los recursos de los que se debe disponer en un horizonte también de 50 años:

**GRÁFICO No. 3**



En el Cuadro No. 5 se muestran los valores específicos estimados para cada año y en la última fila el valor actuarial (pesos de 2020) en un horizonte de 50 años (hasta el año 2070) en las diversas posibilidades de cobertura, así:

eUMt Oysr +dlk F37O KtmC /7q4 p38=  
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

**CUADRO No. 5**

	20%	40%	60%	80%	100%
2020	\$ 2.149.482	\$ 4.298.963	\$ 6.448.445	\$ 8.597.927	\$ 10.747.408
2021	\$ 2.325.303	\$ 4.650.605	\$ 6.975.908	\$ 9.301.210	\$ 11.626.513
2022	\$ 2.510.759	\$ 5.021.518	\$ 7.532.278	\$ 10.043.037	\$ 12.553.796
2023	\$ 2.708.063	\$ 5.416.125	\$ 8.124.188	\$ 10.832.251	\$ 13.540.314
2024	\$ 2.916.861	\$ 5.833.723	\$ 8.750.584	\$ 11.667.446	\$ 14.584.307
2025	\$ 3.137.664	\$ 6.275.328	\$ 9.412.992	\$ 12.550.656	\$ 15.688.320
2026	\$ 3.371.004	\$ 6.742.009	\$ 10.113.013	\$ 13.484.017	\$ 16.855.022
2027	\$ 3.617.443	\$ 7.234.885	\$ 10.852.328	\$ 14.469.770	\$ 18.087.213
2028	\$ 3.877.567	\$ 7.755.135	\$ 11.632.702	\$ 15.510.269	\$ 19.387.837
2029	\$ 4.151.997	\$ 8.303.993	\$ 12.455.990	\$ 16.607.987	\$ 20.759.984
2030	\$ 4.441.381	\$ 8.882.761	\$ 13.324.142	\$ 17.765.523	\$ 22.206.903
2031	\$ 4.746.402	\$ 9.492.805	\$ 14.239.207	\$ 18.985.609	\$ 23.732.011
2032	\$ 5.067.780	\$ 10.135.560	\$ 15.203.340	\$ 20.271.120	\$ 25.338.900
2033	\$ 5.406.269	\$ 10.812.538	\$ 16.218.807	\$ 21.625.076	\$ 27.031.345
2034	\$ 5.762.664	\$ 11.525.328	\$ 17.287.992	\$ 23.050.656	\$ 28.813.320
2035	\$ 6.137.801	\$ 12.275.601	\$ 18.413.402	\$ 24.551.202	\$ 30.689.003
2036	\$ 6.532.558	\$ 13.065.115	\$ 19.597.673	\$ 26.130.230	\$ 32.662.788
2037	\$ 6.947.859	\$ 13.895.719	\$ 20.843.578	\$ 27.791.438	\$ 34.739.297
2038	\$ 7.384.678	\$ 14.769.357	\$ 22.154.035	\$ 29.538.714	\$ 36.923.392
2039	\$ 7.844.037	\$ 15.688.074	\$ 23.532.112	\$ 31.376.149	\$ 39.220.186
2040	\$ 8.327.011	\$ 16.654.023	\$ 24.981.034	\$ 33.308.045	\$ 41.635.057
2041	\$ 8.834.732	\$ 17.669.463	\$ 26.504.195	\$ 35.338.927	\$ 44.173.658
2042	\$ 9.368.388	\$ 18.736.775	\$ 28.105.163	\$ 37.473.550	\$ 46.841.938
2043	\$ 9.929.230	\$ 19.858.459	\$ 29.787.689	\$ 39.716.919	\$ 49.646.148
2044	\$ 10.518.573	\$ 21.037.145	\$ 31.555.718	\$ 42.074.291	\$ 52.592.863
2045	\$ 11.137.799	\$ 22.275.598	\$ 33.413.397	\$ 44.551.196	\$ 55.688.995
2046	\$ 11.788.362	\$ 23.576.723	\$ 35.365.085	\$ 47.153.447	\$ 58.941.808
2047	\$ 12.471.788	\$ 24.943.577	\$ 37.415.365	\$ 49.887.154	\$ 62.358.942
2048	\$ 13.189.685	\$ 26.379.369	\$ 39.569.054	\$ 52.758.738	\$ 65.948.423
2049	\$ 13.943.738	\$ 27.887.476	\$ 41.831.214	\$ 55.774.951	\$ 69.718.689
2050	\$ 14.735.722	\$ 29.471.443	\$ 44.207.165	\$ 58.942.886	\$ 73.678.608
2051	\$ 15.567.499	\$ 31.134.999	\$ 46.702.498	\$ 62.269.998	\$ 77.837.497
2052	\$ 16.441.030	\$ 32.882.060	\$ 49.323.090	\$ 65.764.120	\$ 82.205.150
2053	\$ 17.358.371	\$ 34.716.741	\$ 52.075.112	\$ 69.433.483	\$ 86.791.854
2054	\$ 18.321.684	\$ 36.643.368	\$ 54.965.052	\$ 73.286.736	\$ 91.608.420
2055	\$ 19.333.241	\$ 38.666.482	\$ 57.999.723	\$ 77.332.965	\$ 96.666.206
2056	\$ 20.395.429	\$ 40.790.858	\$ 61.186.287	\$ 81.581.715	\$ 101.977.144
2057	\$ 21.510.754	\$ 43.021.508	\$ 64.532.263	\$ 86.043.017	\$ 107.553.771
2058	\$ 22.681.851	\$ 45.363.702	\$ 68.045.553	\$ 90.727.403	\$ 113.409.254
2059	\$ 23.911.485	\$ 47.822.971	\$ 71.734.456	\$ 95.645.942	\$ 119.557.427
2060	\$ 25.202.564	\$ 50.405.128	\$ 75.607.692	\$ 100.810.256	\$ 126.012.819
2061	\$ 26.558.139	\$ 53.116.278	\$ 79.674.416	\$ 106.232.555	\$ 132.790.694
2062	\$ 27.981.416	\$ 55.962.832	\$ 83.944.248	\$ 111.925.665	\$ 139.907.081
2063	\$ 29.475.764	\$ 58.951.527	\$ 88.427.291	\$ 117.903.054	\$ 147.378.818
2064	\$ 31.044.718	\$ 62.089.435	\$ 93.134.153	\$ 124.178.871	\$ 155.223.588
2065	\$ 32.691.993	\$ 65.383.986	\$ 98.075.979	\$ 130.767.972	\$ 163.459.965
2066	\$ 34.421.491	\$ 68.842.982	\$ 103.264.473	\$ 137.685.964	\$ 172.107.455
2067	\$ 36.237.308	\$ 72.474.617	\$ 108.711.925	\$ 144.949.234	\$ 181.186.542
2068	\$ 38.143.748	\$ 76.287.496	\$ 114.431.244	\$ 152.574.992	\$ 190.718.740
2069	\$ 40.145.329	\$ 80.290.657	\$ 120.435.986	\$ 160.581.315	\$ 200.726.643
2070	\$ 42.246.795	\$ 84.493.591	\$ 126.740.386	\$ 168.987.182	\$ 211.233.977
<b>VPA</b>	<b>\$ 79.180.372</b>	<b>\$ 158.360.744</b>	<b>\$ 237.541.116</b>	<b>\$ 316.721.488</b>	<b>\$ 395.901.860</b>

Fuente: Dirección General De Regulación Económica De La Seguridad Social del MHCP

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

### 1.3. Conclusiones sobre el impacto fiscal de la propuesta legislativa

De acuerdo con las estimaciones anteriores, es claro que la implementación de la Renta Vida generaría un notable incremento en el déficit fiscal, como consecuencia del gasto adicional que realizaría el Gobierno nacional por la implementación de esta propuesta. Este incremento en el déficit fiscal pondría en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas, debido al alto nivel de endeudamiento que tendría el país.

Por lo tanto, se llama la atención sobre la imperante necesidad de que el diseño, la evaluación y la implementación de todas las políticas que se propongan, en particular aquellas que tienen impacto fiscal, sean consistentes con las restricciones de recursos que enfrenta el Gobierno nacional, ya que en ningún caso pueden comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas del país. Es así como la propuesta llevaría la deuda del Gobierno Nacional Central a un nivel superior del 60% del PIB potencial, frente al nivel proyectado en el MFMP de 58,5% del PIB potencial de 2020, lo que la situaría en un nivel superior al máximo histórico al que se estima llegar al cierre del presente año. En síntesis y de acuerdo con lo mencionado anteriormente, el llevar la deuda a niveles tan elevados, aumentaría la probabilidad de alcanzar una trayectoria insostenible, y que eventualmente pueda ocurrir una cesación de las obligaciones crediticias, con importantes impactos en términos de costo y acceso a financiamiento.

No obstante lo anterior, y en línea con las consideraciones generales realizadas en la primera sección de este documento, se pone de presente que el Gobierno nacional reconoce que las transferencias monetarias constituyen un instrumento de política social para fortalecer a la población en condición de vulnerabilidad o de pobreza, siendo este un factor diferenciador en relación con la focalización de los recursos hacia esa población de bajos ingresos.

En ese mismo sentido, el Gobierno nacional, como se mencionó previamente, ha realizado giros extraordinarios para hogares pobres y vulnerables por medio de los programas sociales ordinarios, devolución de IVA, ingreso solidario e indirectamente desde el PAEF, para los cuales se ha anunciado su continuidad y mayores recursos para lograr una mejor y más amplia cobertura. Escenario en el cual, todas estas iniciativas corresponden a un conjunto de programas sociales que realizan transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los hogares pobres y vulnerables del país y donde esta estrategia se ha realizado en atención a la situación actual de las finanzas públicas y agotando todas las opciones de financiamiento posibles en atención a la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

## 2. Consideraciones de índole constitucional

### 2.1. Vulneración al artículo 355 de la Constitución Política

El artículo 1 del proyecto de ley crea la Renta Vida *“como un derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad residente en el territorio nacional, que consistirá en una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno Nacional...”*. Bajo esta redacción, es claro que la iniciativa pretende crear un subsidio gratuito a favor de todos los particulares. Razón por la cual el reconocimiento de este subsidio de naturaleza gratuita corresponde a una prohibición expresa de la Carta Política. Frente a esta afirmación, es preciso tener en cuenta que el artículo 355 de la Constitución Política establece:

*“ARTICULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.  
(...)”*

Respecte de esta prohibición, la Corte Constitucional en sentencia C-324 de 2009<sup>11</sup> señaló que los subsidios deben ser valorados y ponderados bajo un test estricto de constitucionalidad, pues lo que se busca es que los auxilios, incentivos o subsidios propuestos en el ordenamiento no se tornen regresivos y perversos. Para el efecto sostuvo que:

*“la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que, en cambio, si puedan ser usados como instrumentos de manipulación política. **Es así como al endurecerse el control constitucional, la prohibición general de que trata la disposición en comento se materializará cuando se registre, al menos, uno de los siguientes eventos:***

*(..)*

*(i) se omita dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto; (ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica; (iii) la asignación obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo; (iv) cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales; (v) cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen; (vi) cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales;-y (vii) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado”.*  
(Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, si se desglosan los supuestos de hecho y las consecuencias jurídicas de la Renta Vida que se pretende crear frente a los requisitos esbozados por la Corte Constitucional en el aparte citado, se concluye:

- La Renta Vida no cumple con el requisito de encuadrarse en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo.

La Corte Constitucional<sup>12</sup> señala que el requisito según el cual el Gobierno nacional asignará recursos o bienes públicos en armonía con lo fijado y dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) obedece al artículo 339 de la Constitución Política, el cual establece que en dicho Plan se consignan *“los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”*.

<sup>11</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 324 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez

<sup>12</sup> Ibídem nota al pie No. 11

Así las cosas, revisado el texto de la exposición de motivos del proyecto de ley en análisis no se evidencia claramente cuál es la relación puntal del auxilio que se crea - Renta Vida - con el PND. Por el contrario, dicha exposición de motivos señala que la Renta Vida sería una Renta Básica Universal, definida como un *“ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar consideraciones de si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuales sean las otras posibles fuentes de renta, y sin importan con quien viva”*<sup>13</sup>, cuya implementación *“...sería el punto de partida de la reorganización de gasto social colombiano”*<sup>14</sup>.

Por lo anterior, es evidente que la Renta Vida es un auxilio y asignación inconstitucional, al estar fundamentada en criterios de mera liberalidad y no estar contemplada en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) o en los planes de seccionales de desarrollo.

- El costo de la Renta Vida será mucho mayor al beneficio que puede otorgar, no solo porque es imposible disponer de los recursos necesario para soportar su implementación – expuesto en el acápite de impacto fiscal, ver punto 1 -, sino que incluso, como lo reconoce la exposición de motivos, beneficiaría inclusive a personas que no se encuentran en estado de vulnerabilidad económica.
- La Renta Vida no contribuirá a *“... fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen...”*. Como se señaló anteriormente, la Renta propuesta en el Proyecto de Ley 043 de 2020 Cámara se entregaría por el solo hecho de ser ciudadano colombiano mayor de 18 años, *“sin tomar consideraciones de si es rico o pobre”*.
- La Renta Vida tiene vocación de permanencia, lo que indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales.

Por todo lo anterior, es claro que la Renta Vida creada por el Proyecto de Ley 43 de 2020 Cámara incurre en la prohibición del inciso primero artículo 355 de la Carta Política, pues cumple no solo con uno (1), sino al menos con cuatro (4) eventos de esbozados por la Corte Constitucional para que se configure tal prohibición y, por lo tanto, es inconstitucional.

## 2.2. Se configura un vicio de constitucionalidad por violación al principio de igualdad

La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>15</sup> ha reconocido que uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho *“es el de la superación de la igualdad formal ante la ley, conocida también como igualitarismo o igualdad matemática, para dar paso a la igualdad material, es decir, aquella adaptada y que permite tratos jurídicos diferenciados, con el fin de <<remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos>>. El mandato de propender porque la igualdad sea real, material o efectiva y no meramente formal o aparente,*

<sup>13</sup> Ver página 25 de la Gaceta del Congreso 644 de 2020 contentiva de la exposición de motivos del proyecto de ley 43 de 2020 Cámara, punto 2 “Definición de la Renta Básica Universal”

<sup>14</sup> Ver página 2 de la Gaceta del Congreso 644 de 2020 contentiva de la exposición de motivos del proyecto de ley 43 de 2020 Cámara, punto 6 “Conclusión”

<sup>15</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencias C 410 de 1994, C 115 de 2017, entre otras.

*previsto en los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Constitución Política, se materializa en una regla de trato diferenciado o adaptado y de formulación de políticas públicas focalizadas, destinadas a corregir desigualdades de hecho de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad, así como respecto de los grupos tradicionalmente marginados o discriminados”.*

Asimismo, la Corte Constitucional ha reconocido expresamente que *“dentro de esas fronteras normativas que el legislador debe respetar, se encuentra, indudablemente, el principio de la igualdad material (...)”*<sup>16</sup>, de forma tal que en su actuar, el legislador no puede crear leyes que quebranten la igualdad material contemplada en el artículo 13 de la Constitución Política, so pena de ser tildadas como inconstitucionales.

Bajo estas consideraciones, se debe tener presente que de la exposición de motivos y el artículo 1 del Proyecto de Ley en análisis se deriva que la Renta Vida se entregará a todo ciudadano colombiano mayor de edad, sin importar si es rico y pobre, y que dicha renta contribuye a reconocer meramente que como humanos tenemos derecho a existir<sup>17</sup>.

En consecuencia, no existe en la exposición de motivos y ni el articulado del proyecto una causal objetiva que permita que personas con altos ingresos, puedan disfrutar sin justificación alguna de un auxilio como el propuesto. Lo anterior, pone en duda si la propuesta es acorde con la igualdad material, el cual se constuye en un principio rector del Estado Social de Derecho Colombiano.

### 2.3. Doble asignación del erario público

El artículo 128 de la Constitución Política establece:

*“ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.*

*Entiéndase por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas”.*

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la Renta Vida la entregará el Gobierno nacional con sus recursos, el auxilio de la norma provendrá del Tesoro Nacional, no es claro a la luz de lo consignado en la exposición de motivos y articulado del Proyecto de Ley 043 de 2020 Cámara cómo se podría explicar que una persona reciba una asignación pública *V.gr pensión de jubilación* y el auxilio Renta Vida, sin vulnerar el artículo 128 de la Carta Política.

### 3. Consideraciones frente al artículo 5 del proyecto de ley

En el artículo 5 del proyecto se establece que el valor que van a percibir los destinatarios de la Renta Vida es considerado un ingreso gravable para efectos del impuesto sobre la renta de personas naturales en las condiciones que establezca la ley y el Ministerio de Hacienda.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 274 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>17</sup> Ver página 25 de la Gaceta del Congreso 644 de 2020 contentiva de la exposición de motivos del proyecto de ley 43 de 2020 Cámara, puntos 2 “Definición de la Renta Básica Universal” y 4 “Impacto social y político”

Este tratamiento tributario deja de lado que en la actualidad existe el impuesto unificado que grava los ingresos en las condiciones en que el régimen simple de tributación regula, lo que conlleva a una omisión legislativa, como mínimo para los contribuyentes de este impuesto. Para prever los efectos tributarios adversos de esta omisión se sugiere redactar el artículo de tal forma que no se limite a un impuesto en particular, sino que se considere un ingreso sujeto a imposición por cualquier impuesto que grave tanto las rentas como los ingresos de las personas naturales.

### III. Conclusiones

1. En el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID 19, el Gobierno nacional considera que las transferencias monetarias a hogares vulnerables son un instrumento que puede contribuir a mitigar la reducción de los ingresos laborales de los hogares. Ejemplo de esto, es la creación del programa Ingreso Solidario, entre otros.
2. Se debe tener en cuenta que, respecto de la implementación de rentas básicas universales, el país atraviesa por un escenario con una restricción presupuestaria importante, y por tanto, resulta más eficiente y progresivo la implementación de programas focalizados<sup>18</sup>.
3. El costo anual estimado de la Renta Vida de emergencia equivalente al umbral de la pobreza determinado por el Banco Mundial, sin perjuicio de que se pretenda su implementación gradual, asciende a **\$83,3 billones**.
4. El costo anual de la renta vida equivalente a 1 SMLMV para el 100% de la población mayor de 18 años ascendería a **\$384 billones** aproximadamente o, por ejemplo, si se otorga una renta al 60% de la población desde los 40 años, el valor del costo anual se acerca a **\$116 billones**, lo que representa cerca de 11% del PIB.
5. La propuesta por su elevado costo fiscal no es consistente con las restricciones de recursos que enfrenta el Gobierno nacional y puede comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas.
6. La Renta Vida es un auxilio expresamente prohibido por el inciso primero del artículo 355 de la Constitución Política. Lo anterior, en tanto es un subsidio o auxilio que obedece a la mera liberalidad como transferencia de recursos, que se otorga sin criterio redistributivo y se convierte en una medida paliativa que no contribuye al bienestar general.
7. Al no existir una causal objetiva que permita asignar la Renta Vida a una persona con suficientes ingresos en las mismas condiciones y presupuestos que una persona vulnerable y de escasos recursos, dicho mecanismo vulnera el principio de igualdad material consignado en el artículo 13 de la Carta Política. Por esta razón, el Proyecto de Ley en análisis resulta en un exceso de la potestad del legislador.
8. La asignación de la Renta Vida junto con otra asignación pública como la pensión de jubilación quebranta la prohibición de doble asignación del erario pública contemplada en el artículo 128 de la Constitución Política.

<sup>18</sup> A partir de un modelo de micro simulaciones, el Banco Mundial encuentra que al establecer una RBU y eliminar los programas de transferencias monetarias focalizadas actuales, el efecto en reducción de la pobreza disminuye, en 9 de los 10 casos (países de diferentes niveles de ingresos: Haití, Mozambique, Nepal, India, Indonesia, Brasil, Kazajistán, Sudáfrica, Chile y Rusia). Advierte el estudio que, "esto se debe a que la mayoría de los programas existentes, incluso si no son totalmente progresivos y excluyen a algunas personas en condición de pobreza, tienden a cubrir relativamente más la población en pobreza extrema". *Banco Mundial. (2020). Exploring Universal Basic Income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices.*

9. La actual redacción del artículo 5 del proyecto de ley, deja de lado que en la actualidad existe el impuesto unificado que grava los ingresos en las condiciones en que el régimen simple de tributación regula, lo que conlleva a una omisión legislativa, como mínimo para los contribuyentes de este impuesto

Bajo estas consideraciones, este Ministerio se abstiene de dar aval a la presente iniciativa legislativa, pues es inconstitucional y tiene un elevado costo fiscal que amenaza las finanzas públicas.

Atentamente,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**

Viceministro Técnico

DGPM/DGRESS/DIAN/DGPPN/OAJ

UJ-2240/2020

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Diaz

Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con Copia:

Dra. Elizabeth Martínez Barrera– Secretaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Tecnico

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co