



Bogotá D.C., jueves, 24 de septiembre de 2020

20203101398621

Al responder cite este Nro.
20203101398621

DG

Honorable Representante
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente Comisión Tercera Constitucional
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 512-513
Edificio Nuevo del Congreso, Código Postal 111711
Ciudad

ASUNTO: Concepto Proyecto de Ley 043 de 2020 Cámara “Por medio del cual se crea la renta vida”. Radicados DNP 20206631074842, 20206631076072 y 20206631093862

Honorable Presidente,

En atención al trámite del Proyecto de Ley No. 043 de 2020 Cámara, de manera respetuosa y en el marco de sus competencias, este Departamento Administrativo presenta las consideraciones técnicas y jurídicas relacionadas con la viabilidad de la iniciativa legislativa referida, en los siguientes términos:

En primer lugar, la iniciativa legislativa tiene por objeto crear la “Renta Vida”, como un derecho de todo colombiano mayor de edad residente en el país, que implica el otorgamiento de una renta monetaria mensual por parte del Gobierno nacional. La Renta Vida se entregará de forma individual y será incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable. De acuerdo con el artículo 1 del Proyecto de Ley, el mencionado mecanismo será el eje articulador de la política de gasto público social del Gobierno nacional.

Según la exposición de motivos, la iniciativa permitirá “reportar un sin número de beneficios en el desarrollo de las políticas públicas, así como una mejora sustancial en la calidad de vida de la población más pobre del país, al tiempo que reconoce de forma activa derechos a un sector que ha sido invisibilizado históricamente y se generan condiciones para un desarrollo económico orientado hacia la igualdad y la sostenibilidad.”¹ Lo anterior, dado que este mecanismo hará más eficiente la asignación del gasto social.

Al respecto, se indica que dentro de la Línea L “Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados” del Pacto por la Equidad de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad” expedido mediante la Ley 1955 de 2019², se planteó ampliar la plataforma de transferencias monetarias a hogares pobres que estén por fuera de los programas actuales de transferencias monetarias condicionadas.

Congreso de la República. Exposición de motivos Proyecto de Ley 043 de 2020 Cámara “Por medio del cual se crea a renta vida”. Pag.14.
Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

DNP

Firmado
digitalmente





En este sentido y teniendo en cuenta la coyuntura generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, el Gobierno nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, diseñó una serie de medidas que contribuyen a (i) garantizar la eficiencia en la asignación del gasto público y (ii) atender las necesidades económicas y sociales de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional.

Así, por ejemplo, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 518 de 2020³ que creó el Programa Ingreso Solidario. Con este Programa se tiene previsto beneficiar a 3 millones de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no están cubiertos por los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y el esquema de compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, así como definir distintos mecanismos de dispersión de los recursos. En este punto vale la pena destacar que, el Gobierno nacional definió la continuidad de este Programa hasta junio de 2021 y realizará los análisis correspondientes frente a su permanencia en el tiempo para transitar hacia una renta básica.

Así mismo, el Ejecutivo emitió el Decreto 812 de 2020⁴ señalando que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) administrará y operará de manera centralizada los programas sociales de transferencias monetarias del Gobierno nacional. Igualmente, el artículo 6 del Decreto 812 dispuso que los programas sociales deberán establecer criterios de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios. Finalmente, el artículo 7 del mencionado Decreto señaló que el DPS creará, administrará e implementará la Plataforma de Transferencias Monetarias. Lo anterior, con el fin de mejorar la gestión pública en el manejo de los programas sociales y así garantizar el máximo beneficio del gasto social, eliminar las barreras administrativas que puedan acrecentar el estado de vulnerabilidad de la población más pobre y optimizar los recursos presupuestales disponibles.

En este punto, es preciso resaltar que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) están estudiando realizar los ajustes requeridos para aumentar la inclusión financiera de los hogares en las plataformas utilizadas por los programas sociales del Gobierno nacional para realizar los giros.

En consecuencia, se observa que la propuesta contenida en el Proyecto de Ley objeto de análisis tiene el mismo espíritu que se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en los Decretos Legislativos emitidos por el Gobierno nacional, en relación con los programas de transferencias monetarias administrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

A continuación, se presentan los comentarios particulares de este Departamento Administrativo frente al articulado de la iniciativa:

1. COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.





En primer lugar, los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley frente a que la Renta Vida sea otorgada: 1) de manera individual y vitalicia; 2) independientemente del nivel de ingresos o de la condición laboral del beneficiario; 3) a todos los ciudadanos colombianos mayores de edad residentes en el país; y 4) sin que se pueda transferir, ceder, vender o embargar, el Departamento Nacional de Planeación sugiere que el Congreso de la República tenga en cuenta las siguientes observaciones:

- A. La Renta Vida al ser una Transferencia Monetaria No Condicionada – TMNC debería ser incluida en la Plataforma de Transferencias Monetarias creada a través el Decreto 812 de 2020 y administrada por el Departamento para la Prosperidad Social, dado que la plataforma permitirá la adecuada focalización de beneficiarios y garantizará el seguimiento al cumplimiento de los criterios de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios de cada programa de transferencias.
- B. Las transferencias otorgadas en el marco de la Renta Vida deberían estar orientadas a hogares y no a individuos, debido a las restricciones presupuestales y la existencia de varios programas de transferencias monetarias a cargo del Gobierno nacional que tienen como objetivo atender las necesidades económicas y sociales de la población pobre y vulnerable.
- C. La Renta Vida debería estar dirigida únicamente a hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, que no hagan parte de los programas sociales existentes.

En segundo lugar, el artículo 3 de la iniciativa dispone que el Gobierno nacional establecerá 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. Al respecto, se destaca que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley no se indican los criterios técnicos, fiscales o jurídicos que justifican la fijación del mencionado monto. En este sentido, se sugiere que la estimación del monto de la Renta Vital tenga en cuenta la capacidad presupuestal y fiscal del país.

Este Departamento Administrativo realizó las siguientes estimaciones para simular el gasto de la Renta Vida propuesta y compararlo con la inversión actual del Gobierno nacional en transferencias monetarias. El valor mensual de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas actuales, es decir, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, esquema de compensación del IVA e Ingreso Solidario, sin tener en cuenta los costos administrativos, es de 1,1 billones de pesos. En otras palabras, anualmente se estima un costo total de 14 billones de pesos. A continuación, se presentan los valores desagregados:

Valor de las transferencias actuales (por hogar)				
Transferencias Monetarias	Beneficiarios	Monto de la transferencia	Valor mensual	Valor anual
Familias en Acción	2.666.236	\$ 145.000	\$ 386.604.220.000	\$ 4.639.250.640.000
Jóvenes en Acción	274.342	\$ 356.000	\$ 97.665.752.000	\$ 1.171.989.024.000
Colombia Mayor	1.680.535	\$ 80.000	\$ 134.442.800.000	\$ 1.613.313.600.000
Compensación del IVA	1.000.000	\$ 75.000	\$ 75.000.000.000	\$ 900.000.000.000
Ingreso Solidario	3.000.000	\$ 160.000	\$ 480.000.000.000	\$ 5.760.000.000.000





Total		\$ 1.173.712.772.000	\$ 14.084.553.264.000
-------	--	----------------------	-----------------------

Fuente: Cálculos DNP con base en registros administrativos DPS, MinTrabajo, DNP

En cuanto a la Renta Vida, sin tener en cuenta los costos administrativos y a partir de las proyecciones de población del DANE para 2020 y el monto de la línea de pobreza determinado por el Banco Mundial por un valor de \$252.930 en 2019, se estima que su costo anual será:

Valor de la renta básica universal propuesta			
	Beneficiarios	Valor de la Renta Básica mensual	Valor de la Renta Básica anual
Personas de 18 años y más	36.078.248	\$ 9.125.271.266.640	\$ 109.503.255.199.680

Fuente: Cálculos DNP con GEIH 2018 y Censo 2018

De esta manera, la Renta Vida tendría un costo anual de 109,5 billones de pesos, adicionales a los 14 billones que se invierten anualmente en las transferencias monetarias del Gobierno nacional. Por consiguiente, el valor de todas las transferencias monetarias incluyendo Renta Vida, sin contemplar los costos administrativos, correspondería al 14,02% del PIB en 2019.

Adicionalmente, el parágrafo 1 del artículo 4 del Proyecto establece que en “el proceso de implementación de la Renta Vida el Gobierno Nacional priorizará la población registrada en el SISBEN”. Frente a lo anterior se destaca que, si bien el Sisbén es una herramienta de focalización del gasto social, en la que cualquier persona puede registrarse independientemente de su situación socioeconómica, el Decreto 812 de 2020 creó el Registro Social de Hogares – RSH como un sistema de información cuya finalidad consiste en apoyar o dar soporte a los diferentes procesos de selección de beneficiarios (individuos, hogares, grupos poblacionales, comunidades o jurisdicciones geográficas) de ayudas, programas sociales o subsidios otorgados por el Estado.

Así las cosas, el Registro Social de Hogares permite validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, para facilitar la inclusión y exclusión de beneficiarios de los programas sociales, así como la asignación eficiente y efectiva de subsidios, mediante el uso de información de caracterización socioeconómica proveniente de diferentes registros administrativos. Bajo esta perspectiva, el RSH debería ser la fuente de información para la definición de los potenciales beneficiarios de la Renta Vida, ya que integra la información de Sisbén y de los distintos registros administrativos, que implica una focalización más efectiva y eficiente.

Por último, el parágrafo transitorio del artículo 4 de la iniciativa dispone que el Gobierno nacional deberá iniciar el proceso de implementación de la Renta Vida desde la sanción de la Ley “hasta garantizar la cobertura del 100% de la ciudadanía y del territorio nacional un término no superior a 12 años”. Al respecto, resulta necesario que, en el marco de sus competencias, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público analice el Proyecto de Ley, a efectos de verificar el cálculo del costo de la iniciativa y si ésta genera o no mayores gastos a cargo de la Nación, así como revisar el impacto presupuestal que genera y su compatibilidad con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Ahora bien, en la exposición de motivos del Proyecto se reconoce que “[r]azones fiscales obligan a que la Renta Vida no pueda ser universal en su inicio, pero puede escalar de varias formas hasta





*tener cobertura plena*¹⁵. De ahí que, por ejemplo, si se atiende toda la población adulta de los departamentos que se encuentran por debajo del promedio nacional de pobreza, *“la Renta Vida costaría cerca de \$26 billones de pesos anuales, menos los reintegros a través de los declarantes de renta*¹⁶”. Frente al particular, se llama la atención sobre el hecho de que esa cifra corresponde a la mitad del presupuesto de inversión de un año. Por lo que, la implementación de las medidas contempladas en la iniciativa, así sea de forma gradual, implicará reformular toda la política social y la asignación del gasto del Gobierno nacional.

En todo caso, en virtud del artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁷, es necesario que el Proyecto de Ley incluya 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. Lo anterior, debido a que este proyecto de ley tiene implicaciones directas en la Ley Anual del Presupuesto, Rentas, Gastos y Apropiações de la Nación para la Vigencia 2020 (Ley 2008 de 2019), y eventualmente para las leyes anuales del presupuesto de las vigencias siguientes.

En conclusión, se sugiere al Honorable Congreso de la República que la Renta Vida se contemple como un esquema de transferencia monetarias asignado únicamente a los hogares en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de ningún programa social del Gobierno nacional. Así mismo, de manera respetuosa, se recomienda que esta Renta se armonice con las disposiciones contenidas en los Decretos 518 y 812 de 2020, relacionadas con el Programa Ingreso Solidario, la Plataforma de Transferencias Monetarias y el Registro Social de Hogares. Finalmente, se considera indispensable que las disposiciones del Proyecto de Ley sean compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En los anteriores términos se emite concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,

LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO

Director General

Proyectó: Laura Pabón Alvarado – Directora de Desarrollo Social.

Yesid Parra Vera – Director de Inversiones y Finanzas Públicas.

Ana Cortés – Abogada Oficina Asesora Jurídica.

Aprobó: Marcela Gómez Martínez - Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Sebastián Ramírez Flechas - Asesor Dirección General Grupo Enlace con Congreso.

Copia: H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza

H.R. Yamil Hernando Arana Padaui.

H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda

15 Congreso de la República. Exposición de motivos Proyecto de Ley 043 de 2020 Cámara *“Por medio del cual se crea la renta vida”*. Pag.15.

16 Ibídem.

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

