



1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2021-048522

Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2021 15:57

Radicado entrada
No. Expediente 41490/2021/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 26 de 2021 Cámara “Por medio del cual se crea la Renta Vida”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Presidente de la Comisión, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto crear *“como política de Estado la Renta Vida como 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, que será de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable, y que a partir de la vigencia de la presente ley será eje articulador de la política de gasto público social del Gobierno nacional”*².

Para el cumplimiento de la finalidad establecida, la iniciativa busca principalmente: (i) facultar al Gobierno nacional para establecer el monto de la renta vida, así como los mecanismos que permitan la implementación de esta renta dentro del territorio nacional hasta alcanzar la cobertura universal; (ii) garantizar la cobertura del 100% de la ciudadanía y del territorio nacional por un término no superior a 12 años; y (iii) establecer que la renta vida será considerada como un ingreso gravable para efectos del impuesto a la renta de personas naturales.

En primer lugar, se hace necesario resaltar que el Gobierno nacional concuerda en que las transferencias monetarias a los hogares vulnerables son una herramienta que contribuye a la reducción de la pobreza y desigualdad del país. Además, juegan un papel clave en el establecimiento de una sociedad más progresiva e incluyente. En este sentido, la creación de una renta básica permitiría que cada individuo u hogar decida libremente sobre la asignación de los recursos entregados, lo cual proporciona una seguridad económica para atender las necesidades básicas, pues son propiamente los individuos y los hogares quienes conocen la mejor forma de usar los recursos.

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

² Artículo 1 del Proyecto de ley.

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

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE), para el año 2020 los indicadores de incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema se ubicaron en 42,5% y 15,1%, respectivamente. Lo anterior, representa un aumento en el número de personas que viven en condición de pobreza como consecuencia de las afectaciones sociales y económicas generadas por la pandemia del Covid-19. Ahora bien, con el objetivo de mitigar los efectos negativos sobre los ingresos de los hogares generados por las medidas de contención y aislamiento adoptadas en el territorio nacional durante el año pasado, el Gobierno nacional dispuso un conjunto de ayudas extraordinarias a los hogares más necesitados. Es de anotar que estas ayudas tuvieron en cuenta los siguientes factores: (i) giros extraordinarios para los programas de familias en acción, jóvenes en acción, Colombia mayor; (ii) implementación y ampliación en cobertura de la compensación del IVA; e, (iii) implementación del Programa Ingreso Solidario.

Así las cosas, en la tabla No. 1 se puede observar, según las cifras del DANE, cómo estos programas mitigaron la incidencia en la pobreza monetaria y la pobreza extrema en 2,66pp y 2,2pp, respectivamente, en 2020.

Tabla 1. Resultados Pobreza 2020 - Aportes Programas sociales

	2019	2020	Diferencias (2020) -(2019)	Incidencia de las ayudas del Estado		
				Pre-COVID	Extraordinarias	Total
Pobreza Monetaria	35,7%	42,5%	6,5	-1,4	-2,2	-3,6
Pobreza Extrema	9,6%	15,1%	5,5	-2,1	-2,6	-4,7

Nota: Las ayudas Pre-Covid consideran los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Las ayudas extraordinarias consideran los pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, la compensación de IVA, el Programa Ingreso Solidario y otras ayudas regionales.

Fuente: Boletín de Pobreza - DANE (2021)

De acuerdo con la tabla, es posible afirmar que las transferencias monetarias no condicionadas se constituyen como un poderoso mecanismo para disminuir la pobreza, garantizar la cobertura de necesidades básicas y promover la movilidad social.

Ahora bien, de manera específica el Proyecto de ley señala que el Gobierno nacional “establecerá el monto de la Renta Vida, la cual deberá ser por lo menos equivalente al umbral internacional de pobreza determinado por el Banco Mundial”.

Con el fin de estimar el costo fiscal de la propuesta este Ministerio tendrá en cuenta tres escenarios; (i) asumir la implementación universal de la renta vida en territorio colombiano en 2021; (ii) implementación de la renta vida priorizando a la población registrada en SISBEN; (iii) tomando el valor estimado de umbral de pobreza del Banco Mundial.

En el primer escenario, referente a la implementación universal de la renta vida, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la última revisión de las líneas de pobreza del Banco Mundial realizada en 2011, la línea de pobreza internacional corresponde a **\$1,90 USD dólares** PPA por día. De igual manera, de acuerdo con las proyecciones de población realizadas en el 2021 por el DANE, de los 51 millones de habitantes del país 43,8 millones son mayores de edad. Con base en esta información se estima que el costo anual de la ‘Renta vida’ sería de 4,9% del PIB (**\$54,2 billones de pesos**), tal como se muestra en la siguiente tabla:

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

Tabla 2.
Costo Fiscal implementación universal 'Renta Vida'

Beneficiarios	Línea de Pobreza BM* (pesos)	Costo Mensual		Costo Anual	
		\$MM	% PIB	\$MM	% PIB
43.755.000	3.341,4	\$4.518	0,4	\$54.213	4,9

Nota: Cifras a Precios de 2021. *Para efectos de los cálculos presentados se proyecta la línea de pobreza de \$1,90 dólares por día PPP de 2011 con la variación entre 2011 y 2020 del PIB per cápita de Colombia en USD PPA y el precio del Dólar PPA para 2020 es de \$1.352 de acuerdo con información de la OCDE (2021).

Cálculos DGPM-MHCP. Fuente: DANE, Banco Mundial y FMI.

Por su parte, en lo que se refiere al segundo escenario, en donde se tiene en cuenta la priorización de la población registrada en SISBEN, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, se espera que la cobertura SISBEN IV sobre la población en condición de pobreza registrada en 2019 (17,5 millones de personas) sea superior al 90% a finales del presente año. En particular, los esfuerzos por la ampliación del SISBEN IV durante 2021 se enfocarán particularmente en el grupo de pobreza (A) y pobreza extrema (B).

Para efectos de la estimación presentada en este escenario, y de acuerdo con la información disponible con la que cuenta este Ministerio a la fecha, se supone que el SISBEN en 2021 aumentará su cobertura al número de personas en pobreza estimado para 2019 por el DANE, lo cual representa que los beneficiarios de la 'Renta Vida' correspondería a 15,5 millones de personas registradas en el SISBEN. En este sentido, la implementación de la propuesta legislativa, priorizando los ciudadanos registrados en el SISBEN, tendría un costo anual de 1,8% del PIB (**\$19,1 billones de pesos**), tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3.
Costo Fiscal implementación 'Renta Vida' priorizando SISBEN

	Línea de Pobreza BM* (pesos)	Beneficiarios**	Costo Mensual		Costo Anual	
			\$MM	% PIB	\$MM	% PIB
Sisbén A		2.786.604	\$288	0,03	\$3.453	0,3
Sisbén B		8.076.733	\$834	0,08	\$10.007	0,9
Sisbén C+D	3.341,4	4.616.115	\$477	0,04	\$5.719	0,5
Total		15.479.452	\$1.598	0,15	\$19.179	1,8

Nota: Cifras a precios de 2021. * Para efectos de los cálculos presentados se proyecta la línea de pobreza de \$1,90 dólares por día PPP de 2011 con la variación entre 2011 y 2020 del PIB per cápita de Colombia en USD PPA y el precio del Dólar PPA para 2020 es de \$1.352 de acuerdo con información de la OCDE (2021). ** Corresponde a las personas con 18 años o más.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP, GEIH 2019 con información DNP.

En cuanto al tercer escenario, se tomó en cuenta el valor estimado de umbral de pobreza del Banco Mundial (\$209.912³), tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4.
Estimación costo fiscal iniciativa Renta Vida

Población mayor de edad	Valor unitario transferencia mensual	Costo total anual
36.759.634	209.912	92.595.459.506.496

Fuente: DGPPN-MHCP con base en información DANE⁴

Sobre este escenario, se precisa que la población mayor de edad beneficiaria de renta básica es sujeto de identificación y actualización constante para efectos de la ejecución del programa, y los costos estimados corresponden al umbral de pobreza determinado por el Banco Mundial a tasa de cambio del día 20 de mayo de 2021. Si bien la iniciativa no especifica lineamientos para la actualización del monto de transferencia, se presume que los valores son sujetos a actualización anual. **Entonces, se estima el costo mínimo del programa Renta Vida, correspondiente a la transferencia mensual, equivalente al umbral de pobreza del Banco Mundial, en un valor que asciende a \$92,6 billones anuales.**

Así las cosas, frente a los escenarios estudiados, para este Ministerio lo propuesto dentro del Proyecto de ley representa un elevado costo fiscal, el cual puede incluso ser superior al calculado **y constituiría un gasto recurrente**. En este sentido, la implementación de la 'Renta Vida' generaría un notable incremento en el déficit fiscal, como consecuencia del gasto adicional que realizaría el Gobierno nacional en una coyuntura en la que el Gobierno no dispone de ingresos corrientes permanentes que permitan financiar el programa.

Así, partiendo de un escenario base en el cual el Gobierno Nacional Central alcanza un déficit de 8,6% del PIB en 2021, de acuerdo con lo presentado en el Plan Financiero de 2021, el gasto experimentaría un incremento de hasta 4,9pp en el primer escenario (universalización) y de hasta 1,8pp en el segundo escenario (priorizar Sisbén), con lo cual el déficit fiscal se ubicaría en cerca de 13,5% y 10,4% del PIB, respectivamente. En síntesis, este incremento en el déficit llevaría la deuda a niveles más elevados a los registrados en 2020, aumentando la probabilidad de que se entre en una trayectoria dinámicamente insostenible, que eventualmente puede inducir a una revisión de la calificación de riesgo crediticio, debido al alto nivel de endeudamiento que traería consigo esta propuesta legislativa.

Resulta pertinente indicar que la efectividad de los programas de renta básica está supeditada a una adecuada focalización de los recursos⁵. En la medida que estos instrumentos estén orientados a la población más necesitada, la progresividad del

³ 1,90 USD al día y tasa de cambio mayo 20 de 2021 (\$3.682,66 COP/USD). Véase: Banco Mundial. 2021. Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021 Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021> (Consulta en línea 20 de mayo de 2021)

Diario La República. 2021. TRM 20 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.larepublica.co/indicadores-economicos/mercado-cambiario/dolar> (Consulta en línea 20 de mayo de 2021)

⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. S.f. Proyecciones de población. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion> (Consulta en línea 20 de mayo de 2021)

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

gasto público aumenta. Tal es así que la literatura académica y centros de pensamiento han hecho énfasis en las 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 que resalta la literatura se destaca la disminución de trabajo infantil, mayor asistencia escolar, mejora en el uso de los servicios de salud, disminución de la mortalidad infantil⁶, entre otros.

Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno nacional es consciente de la necesidad de establecer un programa dirigido a reforzar los esfuerzos para disminuir la pobreza, las brechas de ingreso y promover la recuperación económica en el corto plazo. En tal virtud, el Gobierno nacional, a través de este Ministerio, tramitó en el Congreso de la República la reciente Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021⁷), sancionada por el presidente de la República, la cual prevé la extensión del Programa Ingreso Solidario (PIS) como renta básica de emergencia hasta diciembre de 2022 en las mismas condiciones previstas en el Decreto 518 de 2020⁸. Lo anterior, teniendo en cuenta que para el Gobierno nacional las transferencias monetarias “juegan un papel clave en la construcción de la infraestructura de equidad”, es por esta razón que se adoptaron un conjunto de ayudas extraordinarias en favor de los hogares más necesitados, dentro del cual se encuentra el PIS diseñado como “una transferencia monetaria no condicionada temporal en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas- IVA”⁹. Así las cosas, dada la existencia del programa en mención, el cual ha sido exitoso en sus resultados y adopta medidas respecto de las mismas preocupaciones que cimientan la iniciativa bajo estudio, no sería necesaria la implementación del programa planteado en el Proyecto de Ley.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁰, todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe 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 respectivo financiamiento. Sin embargo, en la presente iniciativa legislativa no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y solicita, respetuosamente, se estudie la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica

Cordial saludo,

JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

OAJ/DGPPN/DGPM
841/2021

Revisado por: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaborado por: Silvia Marcela Romero Mora

Con Copia: Dra. Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

⁶ 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.

⁷ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

⁸ 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

⁹ Gaceta 810 de 2021

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

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