

BOGOTA D.C.
MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO-MFMP
2010-2020

BOGOTÁ, OCTUBRE 2009



Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. DINÁMICAS POBLACIONALES DE BOGOTÁ	5
3. CONTEXTO MACROECONÓMICO	10
3.1 Panorama general.....	10
3.2 Comportamiento sectorial en 2009.....	12
3.3 El consumo de los hogares en 2009.....	20
3.4 Crecimiento económico y riesgos de mediano plazo.....	22
3.4.1 Creciente desempleo.....	23
3.4.2 Crisis económica internacional todavía presente.....	23
3.4.3 Desaceleración de la economía nacional en 2009.....	26
4. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS.....	28
5. BALANCE FINANCIERO	29
5.1 Supuestos económicos.....	29
5.2 Balance financiero 2010.....	29
5.2.1 Ingresos.....	30
5.2.2 Gastos.....	30
5.3 Balance financiero 2010-2020.....	32
5.3.1 Ingresos.....	32
5.3.2 Gastos.....	33
5.3.3 Plan de endeudamiento.....	36
6. META DE BALANCE PRIMARIO Y ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD.....	38
6.1 Balance primario.....	38
6.1.1 Antecedentes.....	39
6.1.2 Balance total y primario de mediano plazo.....	41
6.2 Sostenibilidad a mediano plazo.....	43
6.2.1 Indicador de sostenibilidad de la deuda.....	44
6.2.2 Las proyecciones de deuda.....	44
6.3 Indicadores de ley 358 de 1997.....	46
6.3.1 Indicador de capacidad de pago.....	46
6.3.2 Indicador de sostenibilidad de la deuda.....	47



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

7.	ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS	48
7.1	Estrategias en materia de ingresos.....	48
7.2	Estrategias en materia de gastos.....	49
8.	ANALISIS DE RESULTADOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	49
9.	COSTO FISCAL EXENCIONES TRIBUTARIAS VIGENCIAS 2008 Y 2009	50
9.1	Exenciones vigentes.....	53
9.2	Exclusiones vigentes.....	56
9.3	Descuentos vigentes.....	56
10.	PASIVOS CONTINGENTES, PASIVO PENSIONAL Y PASIVOS EXIGIBLES	57
10.1	Pasivos contingentes.....	58
10.1.1	Sentencias y conciliaciones.....	59
10.1.2	Contratos administrativos.....	65
10.1.3	Operaciones de crédito público.....	65
10.2	Pasivo pensional.....	66
10.3	Pasivos exigibles.....	67
11.	COSTO FISCAL DE LOS ACUERDOS SANCIONADOS EN 2008.....	69



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2010-2020

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 819 de 2003 creó el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como la herramienta principal para realizar el análisis de las finanzas públicas nacionales y territoriales en un período de diez años. El objetivo de la Ley de responsabilidad fiscal es el de promover la transparencia y la credibilidad de las finanzas públicas en un horizonte que supera el periodo de gobierno. De esta manera se puede prever el efecto que tienen las políticas de ingresos y gastos actuales en el mediano plazo.

Bogotá ha venido presentando el MFMP desde el año 2004, de acuerdo con lo establecido por la Ley. Para 2010 se presenta un análisis estructural de la evolución, las perspectivas y las metas de las finanzas públicas de la ciudad. Así, se le entrega al Honorable Concejo y a la ciudadanía en general, las herramientas de juicio necesarias para el análisis y control de las finanzas públicas distritales.

Siguiendo los principios establecidos por la Ley, el MFMP 2010 está dividido en once capítulos. El primero es esta introducción. El segundo muestra un análisis de las dinámicas poblacionales de Bogotá y sus características socio-económicas para la asignación de los recursos en el 2010. El tercer capítulo presenta el contexto económico de la ciudad. El cuarto los supuestos Macroeconómicos usados para la programación presupuestal. En el quinto capítulo se encuentra el balance financiero 2010 – 2020 y en el sexto las metas de balance primario y el análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas. El séptimo capítulo describe las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas fiscales. El octavo capítulo presenta el informe de resultados de la vigencia anterior. El noveno capítulo cuantifica el costo fiscal de las exenciones y el decimo el análisis de pasivos contingentes del Distrito. Finalmente, el último capítulo presenta el costo de los acuerdos de la vigencia anterior.



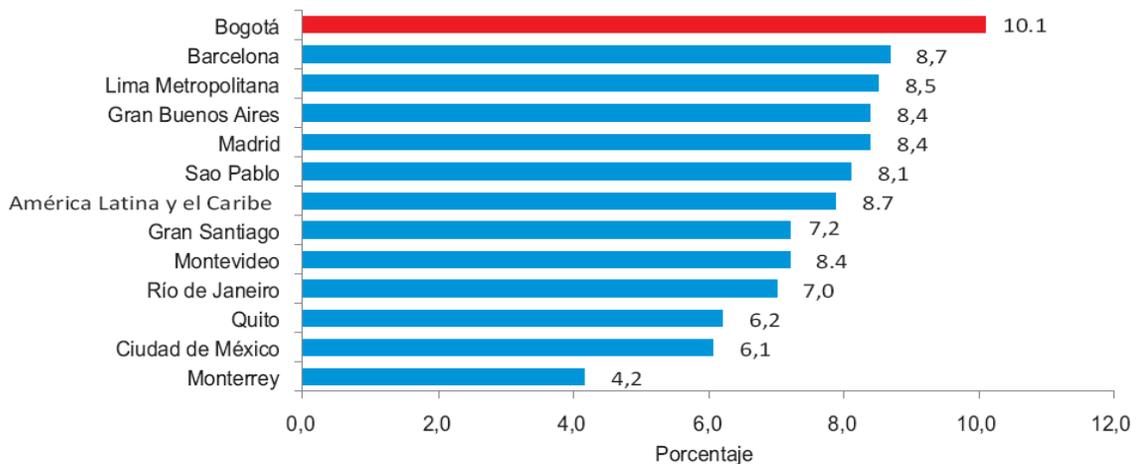
2. DINÁMICAS POBLACIONALES DE BOGOTÁ

Antes de presentar el contenido de Marco Fiscal de Mediano Plazo, es importante precisar algunas consideraciones para comprender la asignación de los recursos en el Presupuesto para el año 2010. En primer lugar, hay que tener en cuenta que el análisis de las dinámicas poblacionales y sus características socio-económicas es fundamental para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la atención a la población más vulnerable y a incrementar la competitividad.

Desde 2008 Bogotá es la ciudad con más alto índice de desempleo entre las principales ciudades de América Latina y España, lo que ilustra la vulnerabilidad de un porcentaje importante de su población.

Por lo tanto se precisa una inversión focalizada del Distrito y en una cuantía importante para contribuir a mitigar los impactos nocivos de la desocupación¹.

Gráfico 1
Tasa de desempleo urbano en las principales ciudades América Latina y España
Tercer Trimestre 2008



Fuente: Institutos estadísticos de cada país y OIT, con proyecciones de los países y del FMI. Para el caso de Gran Buenos Aires corresponde al segundo trimestre de 2008.

Cálculos: Dirección Estudios e Investigaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Nota: los datos son para el trimestre julio-septiembre de 2008.

Como lo ilustran diversos indicadores sociales, Bogotá es una ciudad diversa y con enormes diferencias, incluso al interior de sus localidades y de los grupos poblacionales que las habitan. En consecuencia, el Distrito debe atender a través de sus programas de inversión gran variedad de demandas con recursos limitados. Sin embargo, es posible

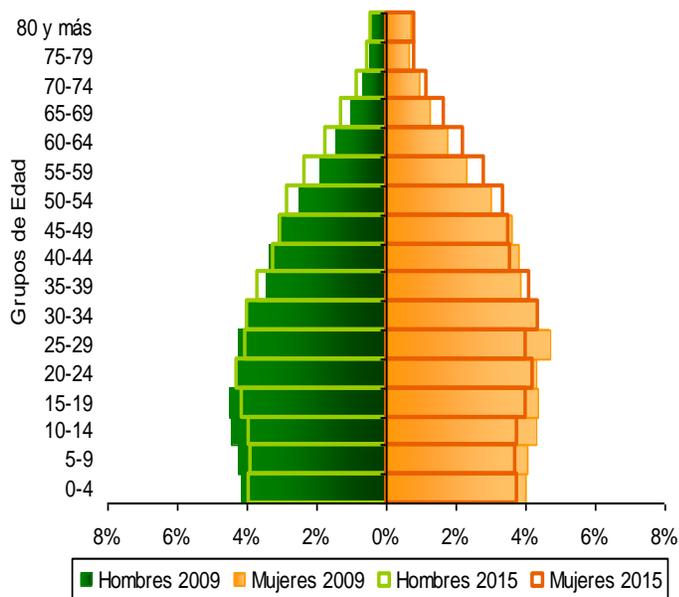
¹ Mientras que para Colombia la tasa de desempleo, durante el trimestre mayo julio 2008-2009, pasó de 11.4% a 11.9%, en Bogotá el incremento fue mayor al pasar de 9.9% a 11.3%.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

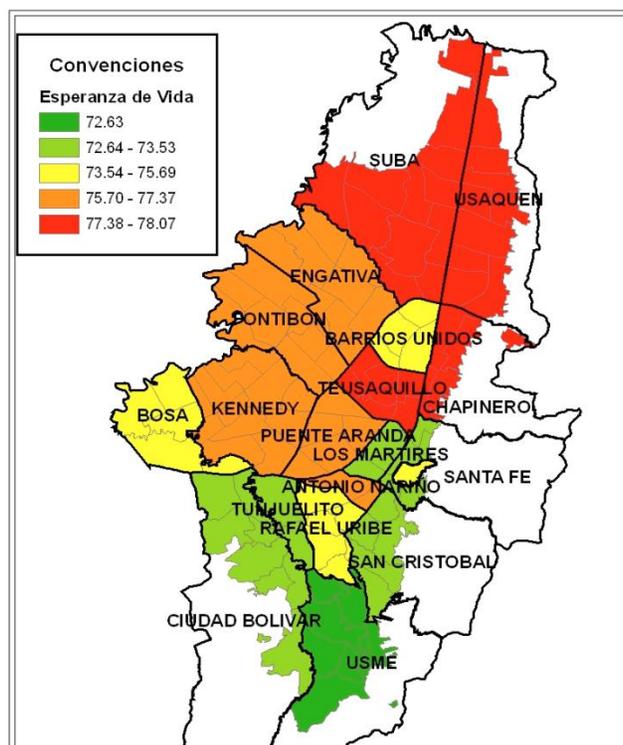
realizar caracterizaciones generales de grandes grupos respecto a ingreso, acceso a servicios básicos (salud, educación e infraestructura) e indicadores de estadísticas vitales que permiten realizar un énfasis en sectores estratégicos.

Gráfico 2
Pirámide Poblacional Bogotá 2009-2015



Fuente: DANE y SDP-DICE

Gráfico 3
Bogotá: Esperanza de Vida 2005-2010



Fuente: DANE y SDP-DICE.

De los 7.3 millones de habitantes estimados en 2009, el 9.8% corresponde al grupo 0-5 años, siendo Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, Suba, Antonio Nariño, Tunjuelito y Santa Fe las localidades con mayor concentración. La población en infancia (6-12 años) representa el 11.9%, concentrada en Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Rafael Uribe, Tunjuelito y San Cristóbal. Los adolescentes (13-17 años) son el 8.9% de la población concentrados, de nuevo, en las mismas localidades. Los jóvenes (18-24 años) son el 12.1% concentrados en La Candelaria y Chapinero, debido, entre otras razones, a la dinámica universitaria. El grupo poblacional mayoritario son los adultos (25-59 años) que representan el 48%.

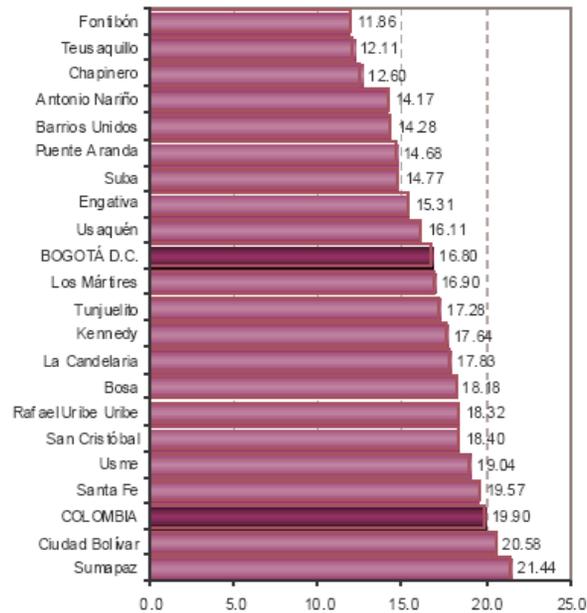
Finalmente, los adultos mayores representan el 9.3% y están principalmente localizados en Chapinero, Teusaquillo y Usaquén. El crecimiento esperado de la población total bogotana entre los años 2008-2011 está proyectado en 4.4%, y aunque se espera que la población tienda a envejecer, es claro que los grupos de menor edad seguirán siendo la mayor parte de la población.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Gráfico 4

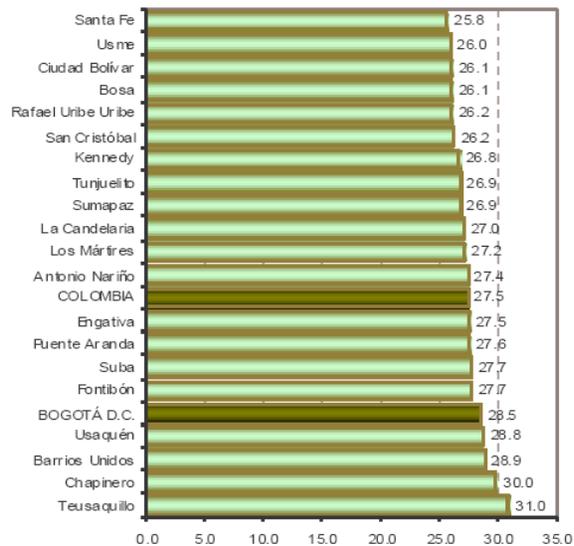
**Bogotá. Tasa de mortalidad infantil, según localidad
2005-2010**



Fuente: DANE y SDP-DICE.

Gráfico 5

**Bogotá. Edad media de la fecundidad, según
localidades
2005-2010**



Fuente: DANE y SDP-DICE.



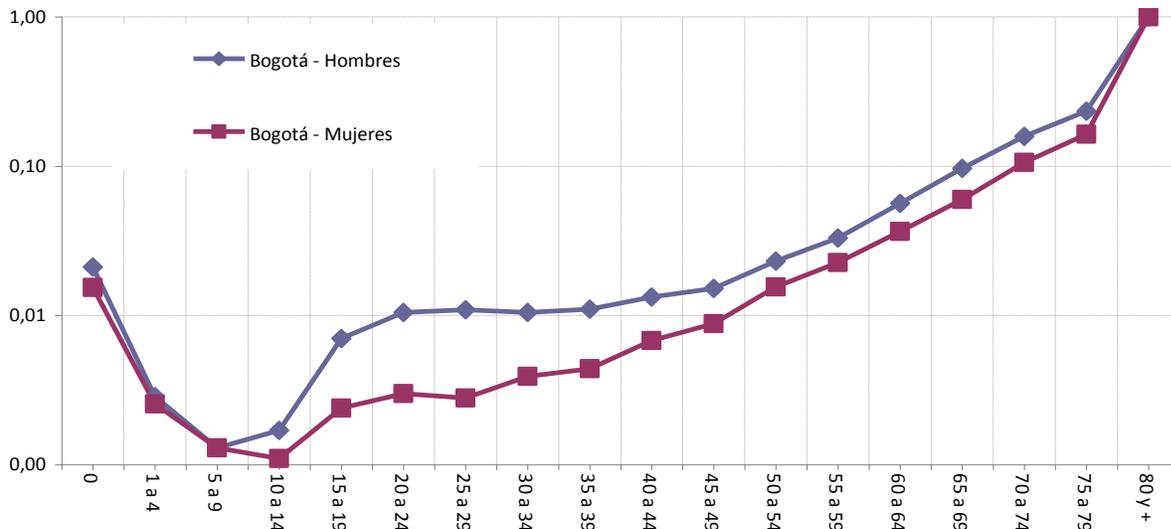
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Se estima que la esperanza de vida en Bogotá sea de 77 años entre 2005-2010, superior a la del país, donde las localidades con un índice superior son Suba, Usaquén y Chapinero, la tasa general de fecundidad es de 58.2, siendo Ciudad Bolívar y Usme las que reportan índices superiores. La edad media de fecundidad es 28.5 años, no obstante, sólo en Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo ésta edad es superior a la media de la ciudad, incluso 12 de las localidades tienen edades inferiores a las del país. En todo caso, la tasa global de fecundidad para la ciudad se ha reducido desde los noventa de 2.58 hijos a 2.02 entre 2000-2005. De nuevo, localidades como Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz cuentan con un índice superior.

Respecto a la mortalidad infantil se espera para Bogotá que sea de 16.8, tres puntos menos que la de Colombia, aunque Ciudad Bolívar y Sumapaz aún registran tasas superiores a la media nacional y de ciudad.

Gráfico 6
Bogotá. Probabilidad de morir
(Distribución por sexo y edad)
2000-2005



Fuente: DANE y SDP-DICE.

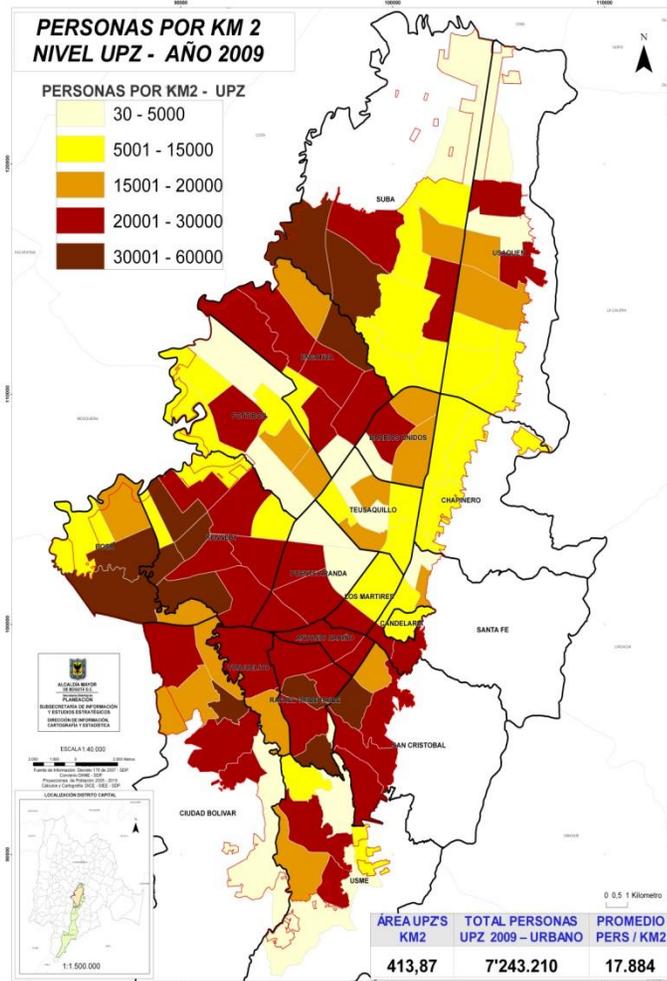
Preocupa el hecho que sea la población más joven la que cuente con mayor probabilidad de fallecer (los hombres tienen una probabilidad más alta que las mujeres), este indicador contiene información acerca de las dificultades que debe afrontar esta población para su supervivencia y sugiere una mayor focalización que permita revertir esta tendencia.

De otro lado, al analizar la densidad (número de personas por Km²) a nivel de las UPZ's se puede concluir que las localidades de Rafael Uribe, Kennedy, Bosa, Engativá, Antonio Nariño, Tunjuelito y Barrios Unidos son las más densamente pobladas. Siendo éstas, junto con Usme y Ciudad Bolívar, las localidades que concentran las mayores poblaciones menores a 25 años.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Gráfico 7
Personas por Km² a nivel de UPZ



Fuente: DANE y SDP-DICE

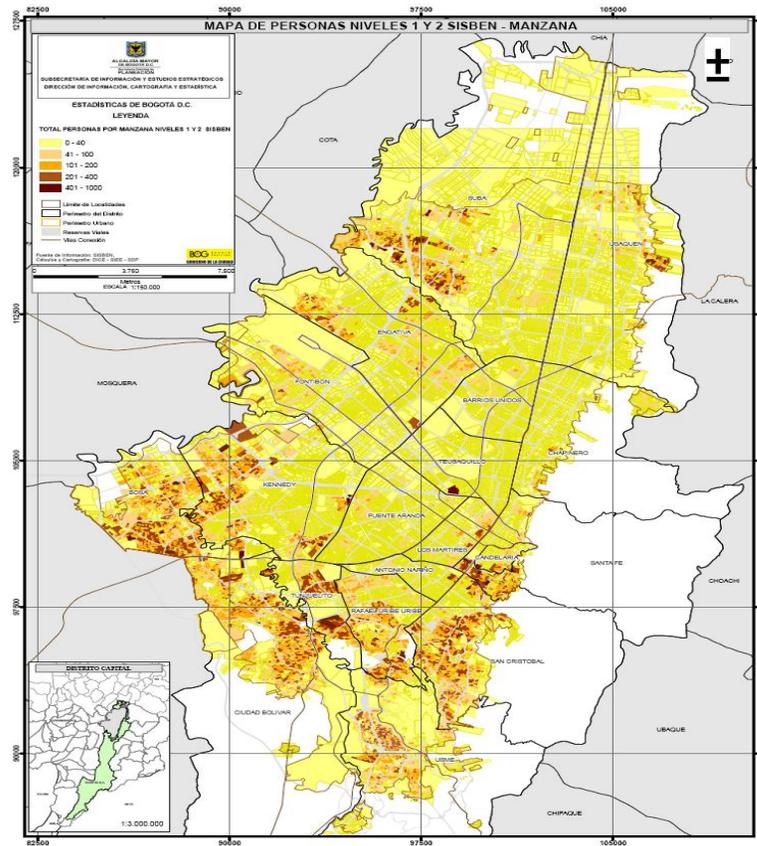
Como se observa en el mapa de personas afiliadas al SISBEN en los niveles I y II, la población más vulnerable está en las localidades de Engativá, Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y Rafael Uribe.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Gráfico 8
Personas de niveles 1 y 2 del SISBEN



Fuente: DANE y SDP-DICE

Teniendo en cuenta lo anterior, el Presupuesto 2010 consulta la focalización del gasto considerando la estructura poblacional de la ciudad, así como también las necesidades de los diferentes grupos poblacionales, buscando de esta forma garantizar que los proyectos de inversión, que se implementen, tengan un mayor impacto y se maximice la eficiencia del gasto público.

3. CONTEXTO MACROECONÓMICO

3.1 Panorama general

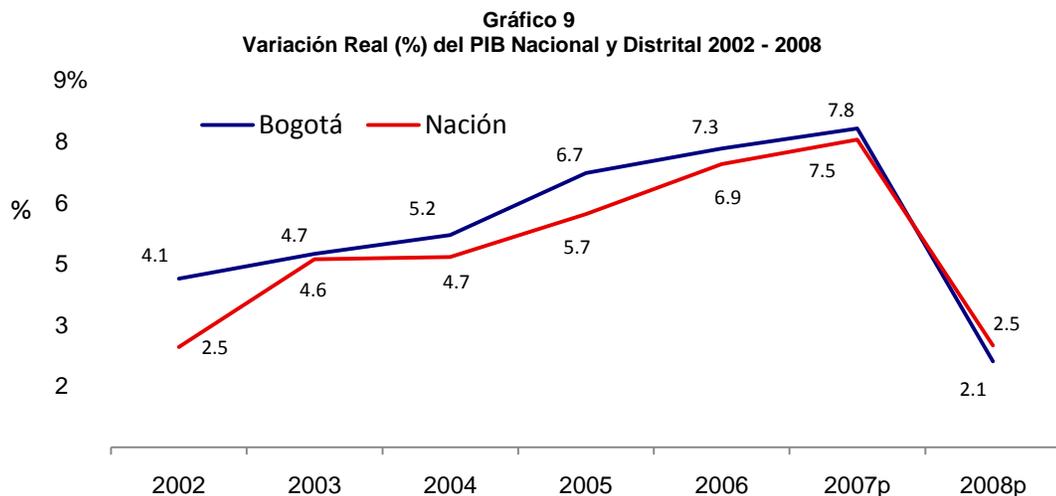
La desaceleración económica causada por la crisis internacional ha tenido efectos negativos en la economía de Bogotá a través de la contracción en sectores como industria, comercio y transporte. Este resultado es producto de la caída en la demanda externa, del menor dinamismo del consumo y de la inversión. De igual manera se han visto reducidos los flujos para el financiamiento de la demanda interna, particularmente las remesas. Esta situación explica la caída en el crecimiento del PIB de la ciudad, el cual pasó de crecer 7.8% en 2007 a 2.1% en 2008 y se prevé un crecimiento en 2009 de 0.1%.



Aunque se estima un crecimiento del 2% para 2010, existe una alta incertidumbre acerca de la evolución de la actividad económica, explicada por el proceso de recuperación del producto que dependerá de la dinámica del consumo (mejoras en las expectativas, mayor nivel de empleo), del gasto público, de la recuperación de la inversión y del mercado nacional y externo.

La economía de la ciudad, a pesar que registró una dinámica importante entre los años 2002 y 2007, se desaceleró fuertemente en el año 2008 como resultado de la crisis económica nacional e internacional. Las expectativas para el año 2009 muestran que habrá una reducción de la demanda interna y, debido a la estrecha relación entre la actividad económica de la nación y del distrito², se espera que también se reduzca el crecimiento de este último. Estas perspectivas señalan que para todo el año 2009 el crecimiento del PIB de la ciudad será de tan sólo 0.1%, por debajo del 2.1% presentado en el 2008 y muy lejano del 7.8% de 2007. Esta reducción del crecimiento estará acompañada de una contracción de los sectores de industria y comercio.

Es necesario anotar que Bogotá registra una mayor volatilidad que el PIB nacional, en el sentido de que en épocas de auge económico el PIB distrital crece más que el de la nación (Gráfico 9), mientras que en épocas recesivas el del distrito registra una mayor contracción. La dinámica cíclica del PIB nacional y del PIB distrital está sujeta tanto a condiciones externas como internas, y entre las primeras se destacan los efectos que se generan por la reducción de la demanda mundial y por la dinámica de los flujos internacionales de capital. A nivel interno tiene un fuerte peso la dinámica de la demanda interna, particularmente en la ciudad.



Fuente. DANE. Cálculos: DEEF, SDH.

Este escenario para 2009 y 2010 prevé un deterioro de la situación fiscal consistente con la política contra-cíclica, implementada en 2009 por el Distrito y que se mantendrá en 2010³. Es importante resaltar que bajo esta política, en línea con el compromiso de la Administración

² La dinámica del crecimiento del PIB para Bogotá y para la Nación ha tenido históricamente un comportamiento similar. Para el año 2007 el crecimiento de la Nación fue del 7.5% mientras que para Bogotá fue del 7.8%. Para el año 2008 la caída del crecimiento fue muy similar entre la Nación y Bogotá, con crecimientos del 2.5% y del 2.1% respectivamente.

³ Crecimiento del gasto primario y de la inversión superior a la dinámica del PIB potencial.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Distrital de mantener el gasto social, se garantiza el mantenimiento en las coberturas en educación y salud. Así, el balance total en 2009 (-0.62% del PIB) se deteriora con respecto al observado en 2008 (0.17% del PIB); para 2010, se proyecta un balance fiscal de -0.44% del PIB. Por su parte, el balance primario se deteriora al pasar de 0.38% en 2008 a -0.39% 2009 y -0.28% en 2010. Si bien esto representa en el corto plazo un deterioro en los indicadores de deuda, no se compromete la sostenibilidad fiscal de largo plazo. En este sentido, la programación y priorización de gasto en 2010 sigue los lineamientos del Plan de Desarrollo y guarda consistencia con las fuentes de financiamiento disponibles.

3.2. Comportamiento sectorial en 2009

Para 2009 los peores meses de la economía se registraron en los dos primeros trimestres del año y se presentó una leve recuperación en el tercer trimestre. En efecto, el indicador de confianza con resultados conjuntos para las empresas industriales y comerciales de la ciudad, elaborado a partir de los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial-EOE de Fedesarrollo⁴, muestra que los peores meses de la industria⁵ fueron diciembre y enero⁶, y del comercio el mes de marzo. Por el contrario, para ambos sectores junio representó el mejor mes de lo corrido de 2009 (Gráfico 10).

Otros indicadores permiten realizar seguimiento a la actividad empresarial, en particular los relacionados con inventarios y pedidos.

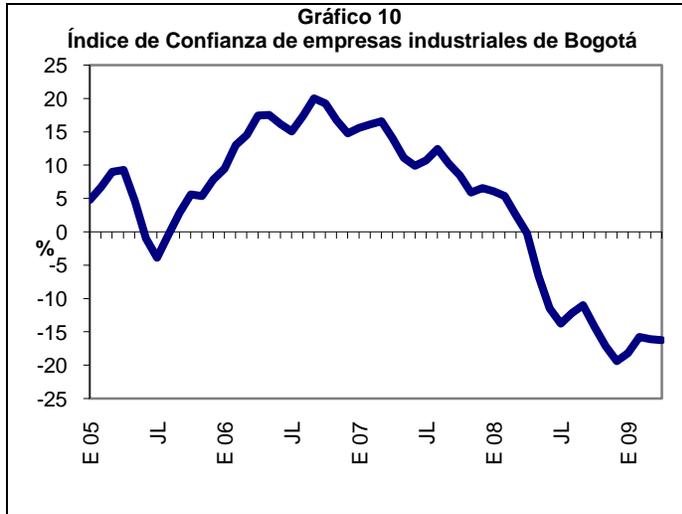
En enero de 2009, la industria tuvo el nivel más bajo de pedidos de los últimos diez años y los inventarios de productos terminados alcanzaron niveles históricamente altos, aunque todavía lejos de los niveles recesivos de 1999. Inventarios altos y pedidos bajos han generado un aumento en la subutilización de la capacidad instalada industrial, que ha alcanzado niveles similares a los de 2000 y 2001. En el tercer trimestre del año, los indicadores muestran una leve recuperación del sector, aunque sin alcanzar crecimientos positivos (Gráfico 11).

Adicionalmente, la desaceleración industrial en el primer semestre del año se confirma con los resultados de la encuesta de opinión de la ANDI, que muestran que en abril las ventas de la industria cayeron 4,7% en Bogotá-Cundinamarca y 4,5% en el país.

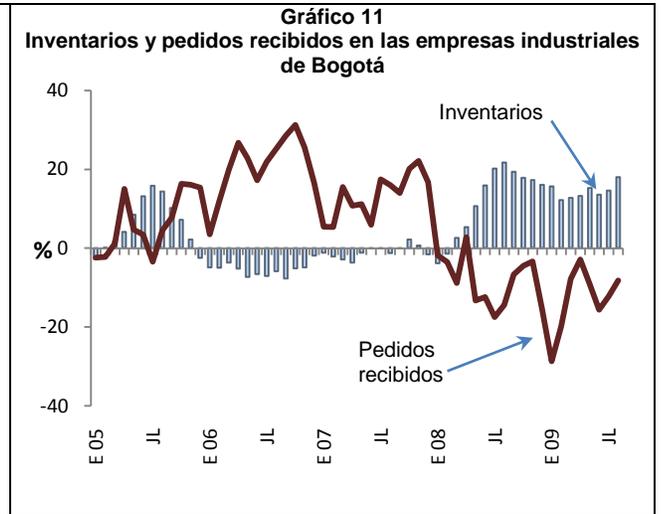
⁴ El indicador de confianza resulta de la ponderación de las preguntas de situación económica, inventarios, y expectativas a seis meses de la EOE de Fedesarrollo. Tanto el índice de confianza al consumidor como el de confianza de la industria y el comercio se construyen con balances. Los balances resultan de la diferencia entre porcentajes de respuestas positivas (más, alto, mayor, bueno) y negativas (menos, bajo, menor, malo).

⁵ Los resultados de la EOE para el mes de diciembre confirman los resultados de la Muestra Trimestral Manufacturera de industria que realiza el DANE para Bogotá. En el cuarto trimestre de 2008 la industria registró una caída de -7,8%, mientras que en el mismo trimestre de 2007, creció 9,0%.

⁶ Cabe resaltar que según información de la ANDI a mayo, la producción industrial de la región Bogotá-Cundinamarca cayó 8,5% y las ventas cayeron -6,8%.



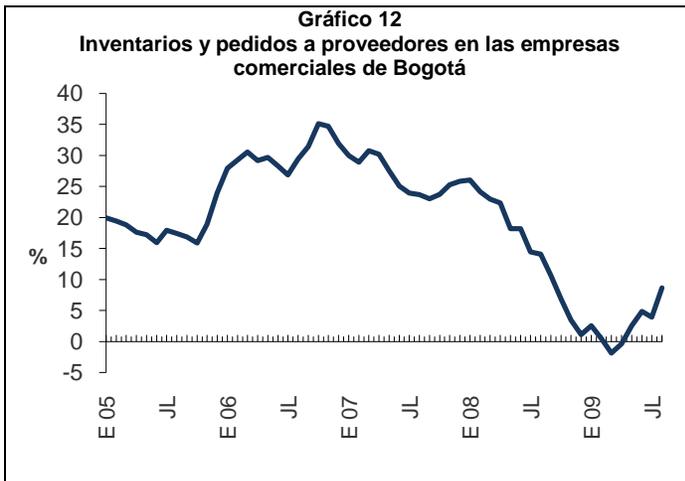
Fuente: EOE, Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH



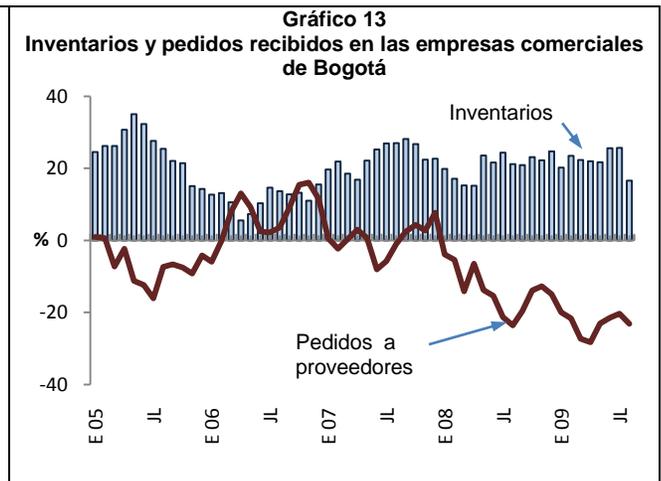
Fuente: EOE, Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH

Por subsectores industriales, los mejores resultados del primer semestre del año en cuanto a actividad productiva se presentaron en la fabricación de tabaco, de productos metalúrgicos, madera y sus manufacturas, papel, muebles y productos químicos. Los peores comportamientos se observaron en edición e impresión.

En el comercio, por su parte, en marzo los pedidos a proveedores alcanzaron el nivel más bajo de los últimos siete años, aunque desde ese mes el indicador empezó a recuperarse, conforme la ventas empezaron a reaccionar (Gráfico 12). Por subsectores comerciales las mejores ventas anuales se registraron, según la opinión de los comerciantes encuestados.



Fuente: EOE, Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH

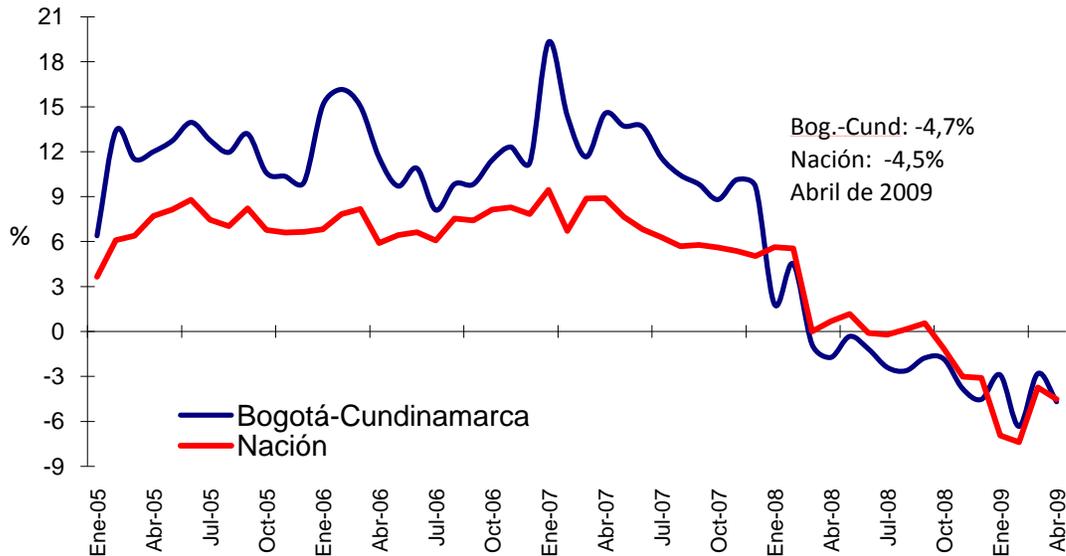


Fuente: EOE, Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Gráfico 14
Producción y ventas industriales en Bogotá-Cundinamarca y Colombia
Variación año corrido enero 2005- mayo 2009



Fuente: ANDI, Encuesta de Opinión Industrial Conjunta

Cuadro 1
Balance de la actividad productiva en subsectores industriales de Bogotá.
Balances promedio enero-junio 2008/2009

Subsector	Balance enero-abril 2008 (promedio %)	Balance enero-abril 2009 (promedio %)	Resultado
Tabaco	-17	36	Positivo y mejoró
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	-3	33	Positivo y mejoró
Madera y manufacturas excluyendo muebles	25	20	Positivo y empeoró
Papel, cartón, productos de papel y cartón	15	17	Positivo y mejoró
Fabricación de muebles y demás manufacturas NCP	-17	11	Positivo y mejoró
Fabricación de sustancias y productos químicos	2	10	Positivo y mejoró
Prendas de vestir	-58	0	Positivo y mejoró
Productos textiles	-40	-6	Negativo y mejoró
Curtido y preparado de cueros, calzado y maletas	-26	-16	Negativo y mejoró
Fabricación de vehículos automotores y remolques	-18	-17	Negativo y mejoró
Productos Alimenticios y bebidas	1	-18	Negativo y empeoró
Fabricación de maquinaria y equipo	-16	-22	Negativo y empeoró
Fabricación de productos de caucho y de plástico	-5	-28	Negativo y empeoró
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	-23	-28	Negativo y empeoró
Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos	-24	-28	Negativo y empeoró
Fabricación de productos elaborados de metal, excluyendo maquinaria y equipo	-19	-32	Negativo y empeoró
Edición e impresión	-47	-57	Negativo y empeoró

Fuente: EOE, Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH



Cuadro 2
Balance ventas anuales en subsectores comerciales de Bogotá.
Balances promedio enero-junio 2008/2009

Subsector	Balance enero-junio 2008 (promedio %)	Balance enero-junio 2009 (promedio %)	Resultado
Muebles para hogar y oficina	100	40	Positivo y empeoró
Textiles y sus manufacturas	-17	22	Positivo y mejoró
Farmacias, drogas, cosméticos	2	19	Positivo y mejoró
Electrodomésticos	-60	10	Positivo y mejoró
Alimentos	5	0	Positivo y empeoró
Maquinaria, eléctricos, electrónicos y repuestos	10	-3	Negativo y empeoró
Vestuario	6	-8	Negativo y empeoró
Insumos agropecuarios, plásticos y pinturas	33	-17	Negativo y empeoró
Calzado y artículos de cuero	-25	-24	Negativo y mejoró
Libros y papelerías	22	-36	Negativo y empeoró
Joyas y relojería	-15	-50	Negativo y empeoró
Ferretería y materiales de construcción	-1	-50	Negativo y empeoró
Bebidas y tabaco	-25	-67	Negativo y empeoró
Repuestos y accesorios para vehículos	10	-67	Negativo y empeoró
Vehículos	7	-78	Negativo y empeoró

Fuente: EOE, Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH

En cuanto a la construcción, el área licenciada continuó presentando variaciones negativas, aunque el descenso parece haber alcanzado su punto más bajo en julio y luego empezó a cambiar de tendencia. Entre enero y agosto del año en curso se licenciaron 1.3 millones de metros cuadrados menos que el mismo período del año anterior.

En vivienda, también se observa una disminución significativa en el área aprobada para construcción. A agosto, se habían autorizado para construcción 900 mil metros cuadrados menos que para el mismo período de 2008. Sin embargo, a partir de estimaciones realizadas por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, la desaceleración del subsector podría extenderse hasta el primer trimestre del año 2010 (Gráfico 15).

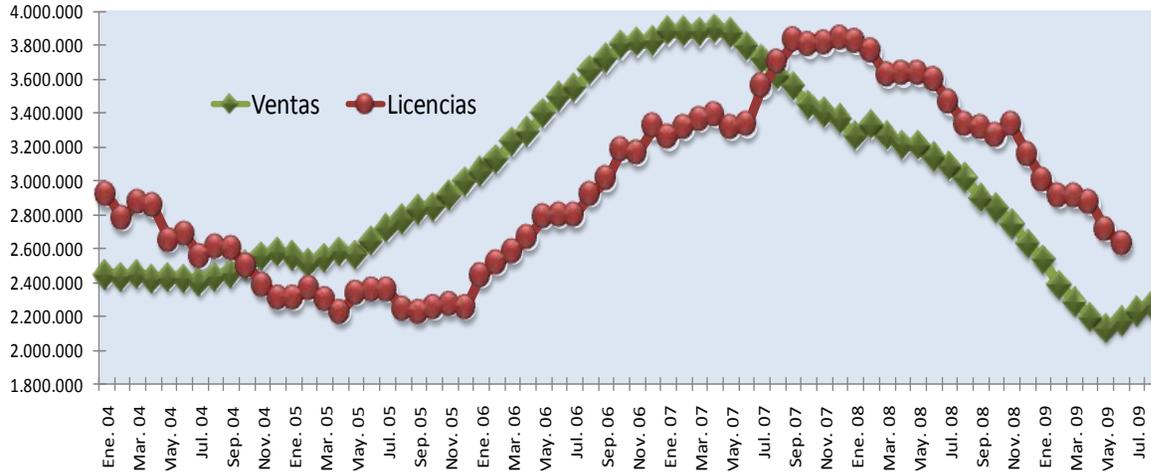


Fuente: DANE. Cálculos; DEEF, SDH.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

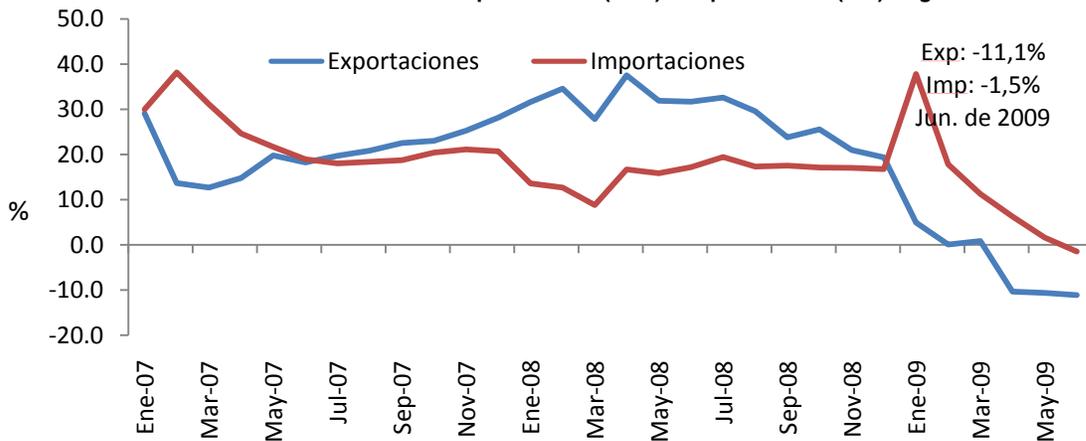
Gráfico 16
Área vendida y área licenciada en vivienda en Bogotá. Acumulado año completo.
Metros²



Fuente: Galería Inmobiliaria, Ventas. Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. DANE, Licencias de construcción aprobadas para vivienda tomando 80% del total como vendida.

La crisis económica también ha afectado el comportamiento de las exportaciones de la ciudad. Mientras que en los seis primeros meses de 2008 las exportaciones de Bogotá crecían a una tasa de 31,7%, en el mismo período de 2009 se registró una contracción de 9,9%. Las que se dirigen a Venezuela registraron una caída fuerte (-21,2%), al igual que las destinadas a Estados Unidos (-10,0%), mientras que las exportaciones a Ecuador tuvieron una contracción leve de 1,4% (Cuadro 3). Tal como se ilustra en el Cuadro 3, los principales socios comerciales de la ciudad en lo que respecta a exportaciones son Venezuela, que tuvo una participación de 33,3%, seguido de Estados Unidos (16,0%) y Ecuador (11,5%) y los tres renglones principales de exportación son textiles (13,2%), otros químicos (15%) y alimentos (8,5%) (Cuadro 4).

Gráfico 17
Variación año corrido de las exportaciones (FOB) e importaciones (CIF) Bogotá



Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuadro 3
Bogotá: principales destinos de las exportaciones
2008-2009. Millones de dólares FOB

Países	Ene.-Jun. 2008	Ene.-Jun. 2009	Var. (%)	Part. (%) ^{1/}
Venezuela	639	504	-21,2	33,3
Ecuador	176	174	-1,4	11,5
Estados Unidos	269	242	-10,0	16,0
Sub-total	1.084	919	-15,2	60,8
Resto	593	592	-0,1	39,2
Total	1.677	1.511	-9,9	100,0

Nota: 1/ Participación de las importaciones en 2009.
Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH.

Cuadro 4
Bogotá: principales sectores de exportación por categoría CIID
2008-2009 Millones de dólares FOB

Países	Ene.-Jun. 2008	Ene.-Jun. 2009	Var. (%)	Part. (%) ^{1/}
Alimentos	211	128	-39,1	8,5
Textiles	215	199	-7,5	13,2
Otros químicos	194	227	17,1	15,0
Plásticos	84	76	-10,1	5,0
Maquinaria eléctrica	91	122	33,5	8,1
Materiales de transporte	80	66	-17,8	4,4
Imprentas y editoriales	54	65	21,1	4,3
Sub-total	930	884	-5,0	58,5
Resto	747	628	-15,9	41,5
Total	1.677	1.511	-9,9	100,0

Nota: 1/ Participación de las importaciones en 2009.
Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH.

Las importaciones tuvieron una contracción leve en el período enero-junio de 2009 (-1,5%), registrándose las mayores caídas en las provenientes de México (-36,9%), Japón (-25,0%) y China, que tuvo una contracción de 9,7% (Cuadro 5). En la actualidad, los principales proveedores de los empresarios de Bogotá son Estados Unidos, que en el período enero-junio de 2009 tuvo una participación de 27,9% en el total de importaciones de la ciudad, y China, con una participación de 13,3% y los principales renglones pertenecen a los sectores de materiales de transporte (20,1%), maquinaria no eléctrica (14,4%), y otros químicos (9,6%), tal como se aprecia en el Cuadro 6.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuadro 5
Bogotá: principales orígenes de las importaciones
2008-2009 Millones de dólares CIF

Países	Ene.-Jun. 2008	Ene.-Jun. 2009	Var. (%)	Part. (%) ^{1/}
Estados Unidos	1.613	1.850	14,7	27,9
China	976	882	-9,7	13,3
Brasil	439	578	31,8	8,7
México	569	359	-36,9	5,4
Alemania	331	285	-13,9	4,3
Japón	215	161	-25,0	2,4
Sub-total	4.143	4.115	-0,7	62,1
Resto	4.133	3.893	-5,8	58,8
Total	6.722	6.624	-1,5	100,0

Nota: 1/ Participación de las importaciones en 2009.
Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH.

Cuadro 6
Bogotá: principales sectores de importación por categoría CIID
2008-2009. Millones de dólares FOB

Países	Ene.-Jun. 2008	Ene.-Jun. 2009	Var. (%)	Part. (%) ^{1/}
Materiales de transporte	716	1.328	85,5	20,1
Maquinaria no eléctrica	1.139	954	-16,2	14,4
Otros químicos	585	635	8,6	9,6
Maquinaria eléctrica	405	375	-7,4	5,7
Químicos industriales	300	308	2,7	4,6
Sub-total	3.144	3.601	14,5	54,4
Resto	3.578	3.023	-15,5	45,6
Total	6.722	6.624	-1,5	100,0

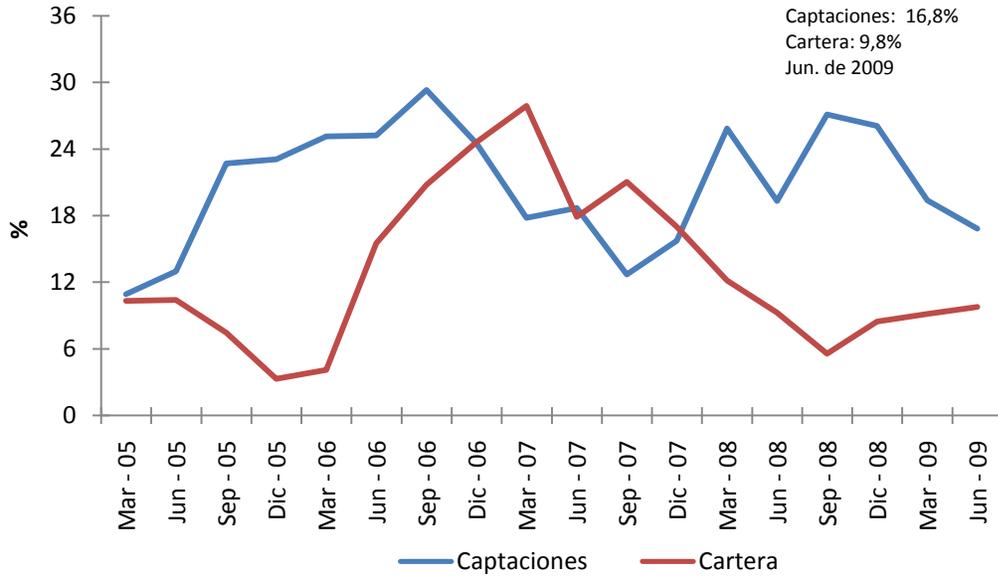
Nota: 1/ Participación de las importaciones en 2009.
Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH.

En cuanto al sistema financiero, la cartera real se ha visto afectada por la dinámica de la economía, particularmente desde el primer trimestre de 2008, cuando registró un crecimiento de 12,2%, nivel que está por debajo del registro de 2007. En lo corrido de 2009, el crecimiento fue de 9,2% (primer semestre del año). Por el lado de las captaciones reales, también se ha presentado un menor crecimiento: en el primer semestre de 2009 crecieron 19,4% frente a un aumento de 25,9% alcanzado en el mismo trimestre un año antes.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

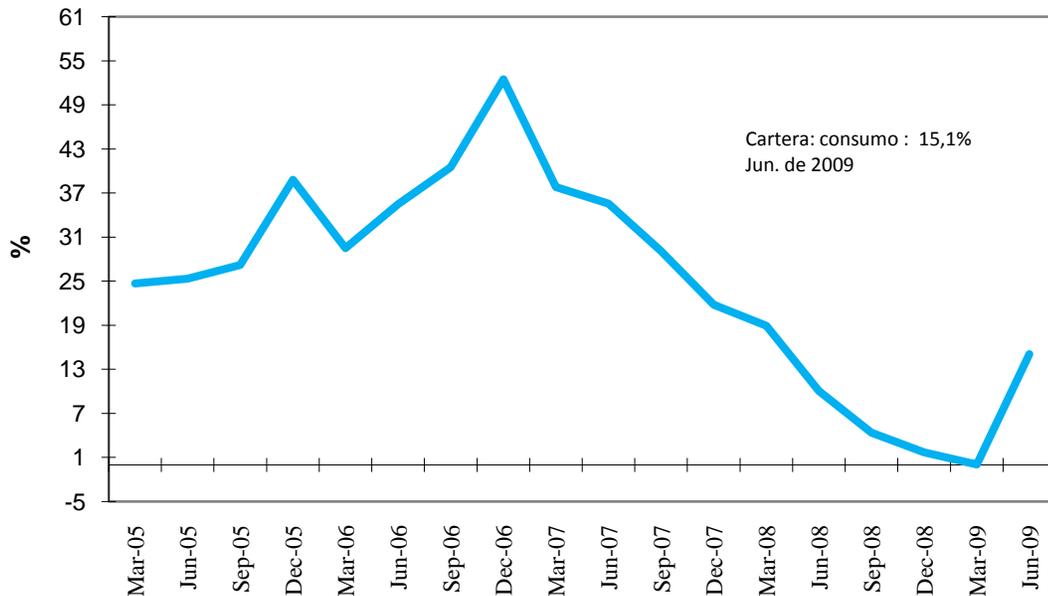
Gráfico 18
Variación anual real de las captaciones y cartera de los intermediarios financieros en Bogotá



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos: SDH, DEEF.

La cartera de consumo, presentó desaceleración a lo largo de 2008, aunque ya se venía observando un menor crecimiento en 2007. En el primer trimestre de 2009, el crecimiento de la cartera de consumo prácticamente fue nulo y repuntó a 15,1% a junio.

Gráfico 19
Variación anual real de la cartera de consumo de los intermediarios financieros en Bogotá



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos: SDH, DEEF.



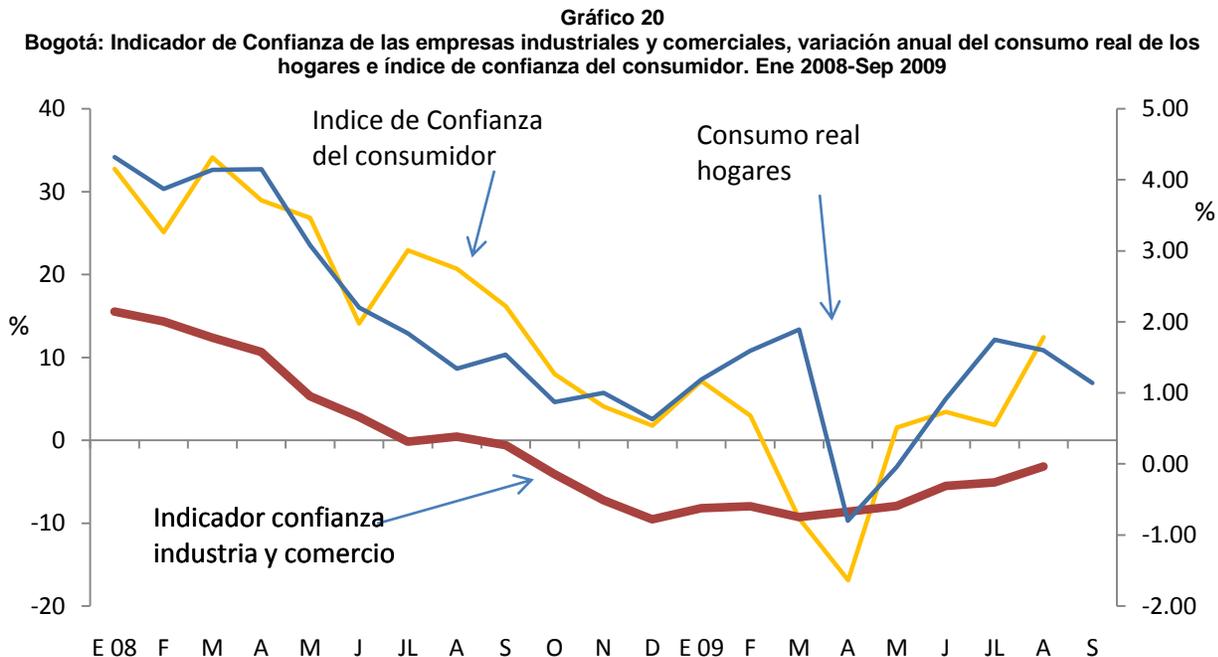
3.3 El consumo de los hogares en 2009

Por el lado de la demanda, el consumo es uno de los principales indicadores de la situación económica de la ciudad, no sólo porque es un motor indiscutible de la economía, sino porque su comportamiento es muy sensible a la coyuntura y a las expectativas económicas.

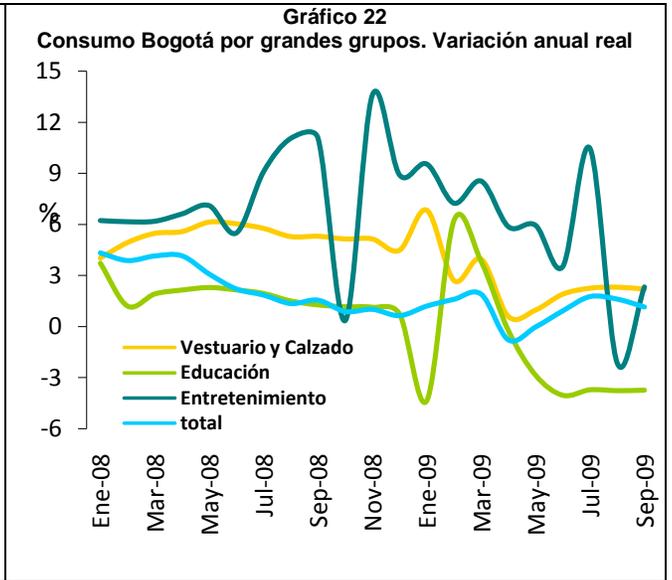
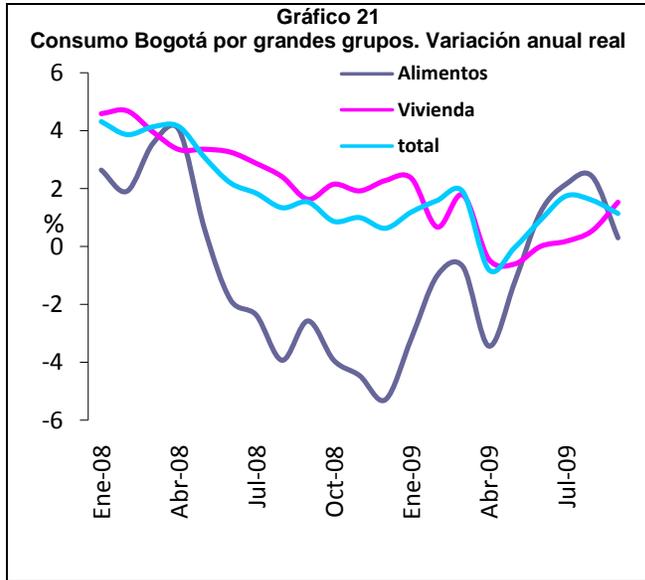
En 2008 el consumo se desaceleró continuamente y siguió con esta tendencia en 2009, alcanzando en el mes de abril y mayo resultados negativos. Entre los meses de junio y julio se registró una relativa recuperación, pero en agosto y septiembre se observó un relativo deterioro generado sobre todo por el consumo en los grupos de educación y alimentos.

El rubro de consumo que presentó una mayor sensibilidad a la coyuntura de los últimos veinte meses fue el de los alimentos. En el año 2008 este fue el único grupo que presentó variaciones negativas (del orden del -5,29% para diciembre 2008) y durante el primer semestre de 2009 mantuvo un comportamiento negativo. Sólo hasta junio de 2009 comenzó a mostrar síntomas de recuperación con crecimiento promedio de 1.52% entre los meses de junio y septiembre. Adicionalmente es bastante relevante el retroceso del consumo en educación, que en lo corrido de 2009 ha mantenido una variación promedio del orden de -1.41%.

La dinámica del consumo de los hogares se corrobora con el resultado del indicador de confianza del consumidor, que mostró resultados negativos entre abril y mayo, y una leve recuperación en los meses siguientes.

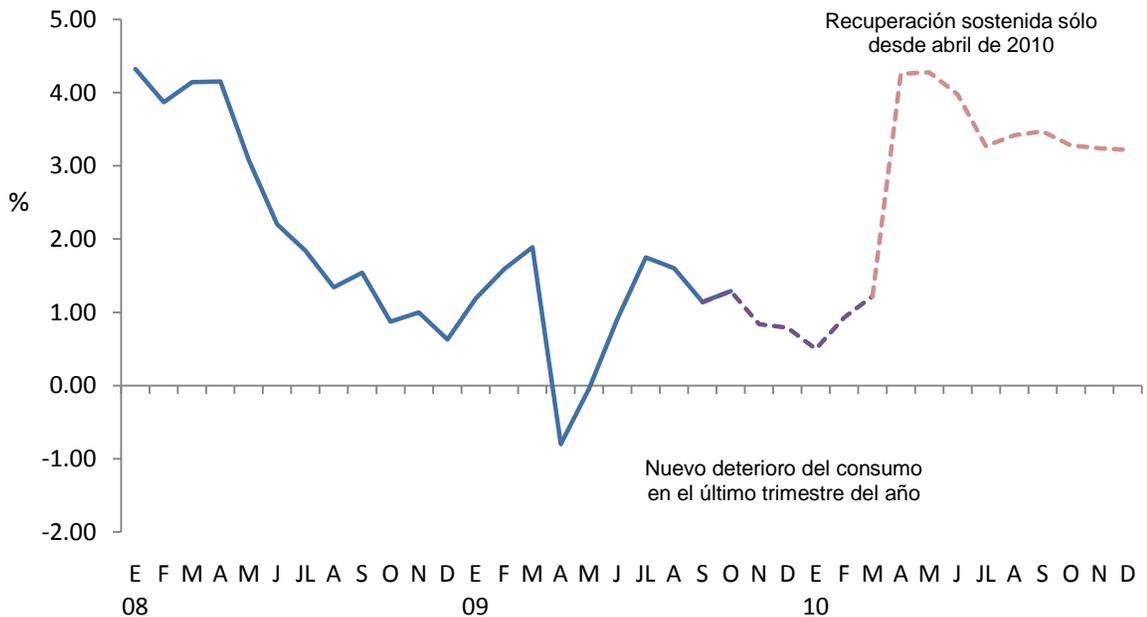


Fuente: Consumetría Raddar y EOE, EOC Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH



En cuanto a los pronósticos para fin de año, según estimaciones realizadas para Bogotá por la firma Raddar, se espera un deterioro adicional en el consumo de los hogares para fin de año y sólo a partir de abril de 2010 se proyecta una recuperación sostenida.

Gráfico 23
Variación anual del consumo real de los hogares de Bogotá proyectado a diciembre de 2010





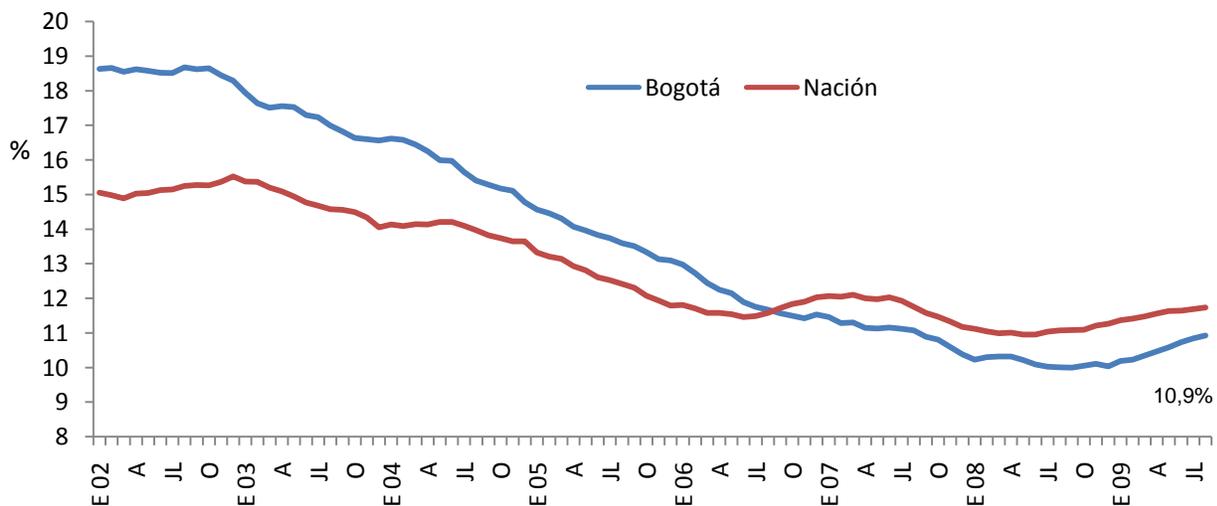
3.4 Crecimiento económico y riesgos de mediano plazo

Los riesgos de mediano plazo para la economía de la ciudad están asociados al deterioro del mercado laboral y a las tasas de desempleo y subempleo cada vez más altas. Igualmente, a pesar de la recuperación de la economía, todavía se presentan riesgos en la economía nacional e internacional que pueden transmitirse por los canales comercial y financiero. En particular, la lenta recuperación internacional, especialmente de los principales socios comerciales, y la fluctuación de la tasa de cambio podrán afectar las exportaciones del país y por supuesto, de la ciudad.

3.4.1 Creciente desempleo

En cuanto al empleo en la ciudad, aunque continúan creándose puestos de trabajo, se han empezado a deteriorar los indicadores del mercado laboral. En agosto de 2009, según los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH del DANE, se crearon en la ciudad 51 mil puestos de trabajo. Sin embargo, el número de población desocupada aumentó en 44 mil personas como resultado del incremento de la población económicamente activa. Esta situación llevó a un aumento de la tasa de desempleo en la ciudad desde 10,03% en diciembre de 2008 a 10,9% en agosto de 2009.

Gráfico 24
Tasa de Desempleo Bogotá y Colombia. Promedio móvil de 12 meses



Fuente: GEIH, DANE. Cálculos: DEEF, SDH.



Cuadro 7
Estadísticas laborales Bogotá y Colombia
Promedio móvil de 12 meses

Concepto	Agosto 2008		Agosto 2009		Variación	
	Nación	Bogotá	Nación	Bogotá	Nación	Bogotá
Población en Edad de Trabajar (PET)	33.422	5.657	33.984	5.767	562	110
Población Económicamente Activa (PEA)	19.659	3.693	20.349	3.789	689	96
Población Económicamente Inactiva (PEI)	13.763	1.963	13.636	1.978	-127	15
Ocupados (O)	17.482	3.324	17.961	3.375	479	51
Desocupados (D)	2.177	369	2.388	414	210	44
Subempleo (S)	6.255	1.123	5.860	942	-395	-181
Insuficiencia de horas	1.834	321	1.712	236	-122	-85
Empleo inadecuado por competencias	3.405	796	2.936	628	-469	-167
Empleo inadecuado por ingresos	5.555	967	5.183	821	-372	-146
Tasa Global de Participación (TGP)	58,8	65,3	59,9	65,7	1,1	0,4
Tasa de Ocupación (TO)	52,3	58,8	52,9	58,5	0,5	-0,2
Tasa de Desempleo (TD)	11,1	10,0	11,7	10,9	0,7	0,9
Tasa de Subempleo (TS)	31,8	30,4	28,8	24,9	-3,0	-5,5

Fuente: GEIH, DANE. Cálculos: DEEF, SDH.

3.4.2 Crisis económica internacional todavía presente

Desde mediados de 2007 las principales economías avanzadas del mundo padecen la crisis económica más severa desde la Gran Depresión. Después de año y medio del estallido de la burbuja inmobiliaria, que llevó a la quiebra a un conjunto de instituciones financieras en Estados Unidos y que contagió al resto del sistema financiero internacional, nos encontramos con una recesión generalizada en las principales economías avanzadas del mundo, afectando de paso, a las economías en desarrollo.

En el cuarto trimestre de 2008 todos los países industrializados tuvieron disminuciones importantes en su PIB. Los países que forman la OECD cayeron 1,1%, con relación al mismo trimestre de 2007. La mayor contracción la registró Japón (-4,6%), seguido de Italia (-2,6%), Reino Unido (-1,8%), Alemania (-1,6%) y Francia (-1,0%). La contracción en Estados Unidos fue de 0,2%⁷. En el segundo trimestre de 2009 la economía tiende a mostrar un leve respiro, lo cual llevó al Fondo Monetario Internacional a modificar las proyecciones que había en julio, con una ligera mejora al alza. Por ejemplo, en julio de 2009 se proyectó una caída de las economías

⁷ OECD Quarterly National Accounts, New Release, Paris, Feb. 18 de 2009.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

avanzadas del orden de 3,8%, mientras que en octubre se hizo una ligera corrección y se está proyectando un crecimiento de -3,4%⁸.

Según estas proyecciones, las mayores caídas se presentarán en Alemania (-5,3%), Japón (-5,4%), Italia (-5,1%), Reino Unido (-4,4%), España (-3,8%) en las economías industrializadas de Asia (-2,4%), y Estados Unidos (-2,7%).

La crisis financiera y la recesión generalizada han estado acompañadas de una drástica pérdida de confianza por parte de los consumidores y de un aumento rápido del desempleo, lo cual ha conducido a que la demanda se siga contrayendo en estas economías desarrolladas. Se espera que el comercio mundial se desplome en 11,75% y que los flujos de capital también disminuyan 6,18%⁹.

Por otro lado, esta crisis ha obligado a los gobiernos a adoptar fuertes medidas anti-cíclicas, las cuales se han reducido principalmente a los rescates del sector financiero y de grandes multinacionales en dificultades. Según un informe del Fondo Monetario Internacional (Global Financial Stability Report, octubre 2008), los recursos que se comprometieron para enfrentar la crisis en Estados Unidos son equivalentes al 10% del PIB de ese país, lo cual refleja la voluntad de estos gobiernos por salir pronto de la crisis. Además, se espera también un fuerte incremento de la deuda pública de estos países, como resultado de los mayores recursos destinados a afrontar la crisis y de las menores tasas de crecimiento que tendrán estas economías.¹⁰

En 2010 se espera que la economía mundial se recupere (Cuadro 8), previéndose crecimientos importantes en China e India (9,0% y 6,4%, respectivamente), países que han sido el motor del crecimiento mundial en años recientes. La zona del Euro, según estas proyecciones, tendrá un crecimiento pequeño (0,3%), mientras que en el resto de países desarrollados el crecimiento oscilará entre el 0% y el 2%.

⁸ Fuente: FMI, World Economic Outlook, octubre de 2009.

⁹ *Ibíd.*, p. 14.

¹⁰ Por ejemplo, antes de la crisis, las proyecciones de la deuda del gobierno como porcentaje del PIB en Estados Unidos, Reino Unido y Alemania eran, para el 2009, de 63,4%, 42,9% y 61,1%. En la actualidad, estos porcentajes se han incrementado a 87%, 62,7% y 79,4%, debido a la combinación simultánea de menores tasas de crecimiento y un mayor gasto de los gobiernos (FMI, junio 9 de 2009, "Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis", pág. 35.).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuadro 8
FMI: proyecciones de crecimiento mundial, octubre de 2009

Grupos de países	Proyecciones		Diferencia con la proyección de julio de 2009
	2009	2010	2009
Mundo	-1,1	3,1	0,3
Economías avanzadas	-3,4	1,3	0,4
Estados Unidos	-2,7	1,5	-0,1
Zona Euro	-4,2	0,3	0,6
Alemania	-5,3	0,3	0,9
Francia	-2,4	0,9	0,6
Italia	-5,1	0,2	0,0
España	-3,8	-0,7	0,2
Japón	-5,4	1,7	0,6
Reino Unido	-4,4	0,9	-0,2
Canadá	-2,5	2,1	-0,2
Economías industrializadas de Asia	-2,4	3,6	2,8
China	8,5	9,0	1,0
India	5,4	6,4	0,0
Brasil	-0,7	3,5	0,6
México	-7,3	3,3	0,0
Venezuela	-2,0	-0,4	0,2

Fuente: FMI, World Economic Outlook, octubre de 2009.

En el caso de la economía de América Latina, el impacto de esta crisis mundial será mucho menor al de las naciones industrializadas, y su recuperación ocurrirá antes, tal como sugiere el FMI¹¹. El país con la mayor contracción económica en 2009 será México (-7,3%), país que ha sido fuertemente golpeado por los efectos de la recesión en Estados Unidos y por el coletazo de la gripe AH1N1.

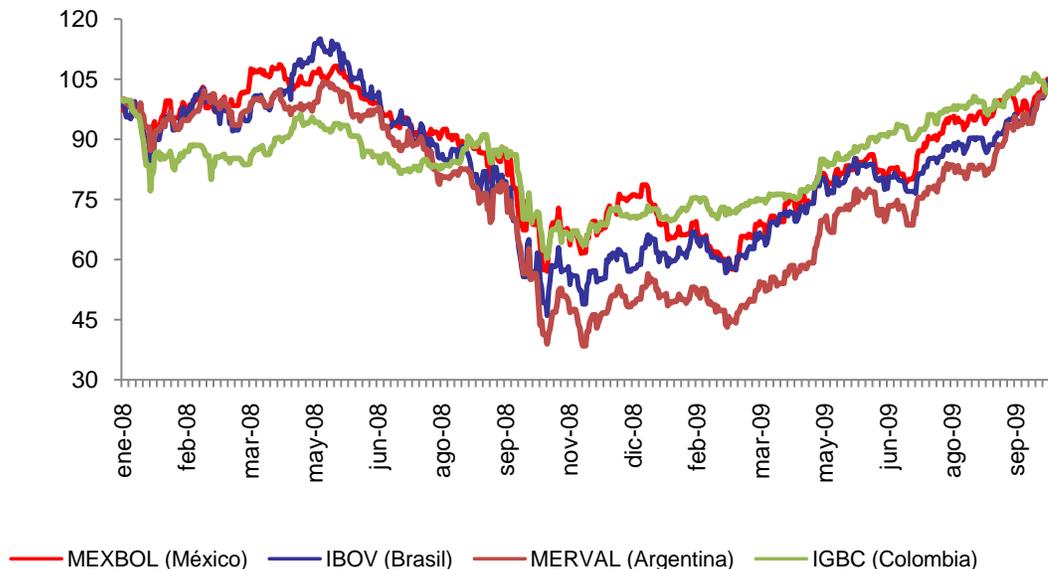
Finalmente, aunque no se puede hablar de un proceso de recuperación generalizado de la economía mundial, algunas señales muestran que lo peor de la crisis podría haber pasado. En el campo bursátil, por ejemplo, la dinámica de la recuperación de los principales índices en Estados Unidos y América Latina (Gráfico 25) es una clara señal de que la crisis en los mercados tocó fondo en el segundo semestre de 2008, y de ahí en adelante empezó un proceso lento, pero progresivo, de recuperación.

¹¹ FMI (2009). Las Américas, los fundamentos más sólidos dan dividendos, mayo de 2009.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Gráfico 25
Bolsas de Valores de América Latina: Índices bursátiles, 2008-2009
Enero 2008=100



Fuente: Bloomberg.

3.4.3 Desaceleración de la economía nacional en 2009

En Colombia, la crisis empezó a sentirse con toda severidad en el cuarto trimestre de 2008. Los sectores más afectados fueron la industria y la construcción, los cuales registraron una contracción similar (-8,0%) con respecto al mismo trimestre de 2007. El comercio presentó una caída de 0,1%¹², mientras que el sector financiero tuvo un comportamiento positivo, al registrar un crecimiento de 4,0%.

Esta situación se ha confirmado en el primer y segundo trimestre de 2009, cuando el PIB registró caídas de 0,4% y 0,5%, respectivamente. Los sectores con mayor deterioro en el segundo trimestre fueron industria manufacturera (-10,2%), comercio (-3,9%) y transporte (-1,2%).

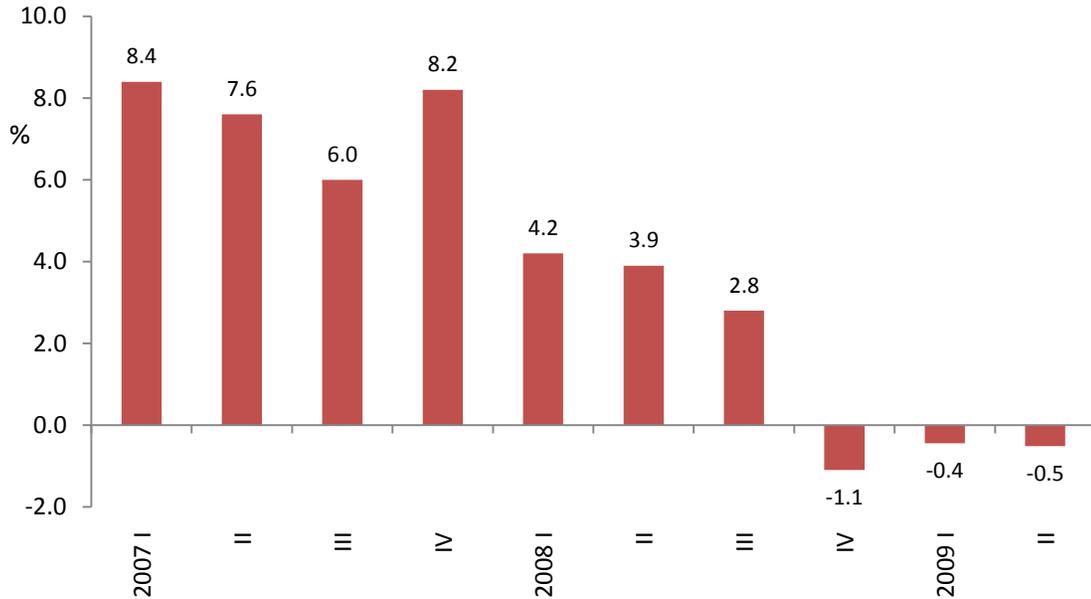
El sector de la construcción registró un crecimiento de 16,8% como resultado de la gran dinámica de la construcción de obras civiles, que aumentó 40,5% interanualmente. De esta manera, el sector de la construcción, que había registrado una caída importante en el cuarto trimestre de 2008, se recuperó de manera significativa en el segundo trimestre de este año¹³.

¹² DANE, Cuentas Nacionales Trimestrales, IV trimestre de 2008.

¹³ DANE, Cuentas Nacionales Trimestrales, II trimestre de 2009.



Gráfico 26
Variación Trimestral Anual del PIB de Colombia



Fuente: DANE

Cuadro 9
Variación Trimestral Anual del PIB de Colombia, según sectores

Sectores	2008*					2009*	
	I	II	III	IV	Anual	I	II
Agropecuario	5,1	5,5	1,1	-1,1	2,6	-0,7	-1,8
Explotación de minas y canteras	4,3	8,1	10,3	6,6	7,3	11,0	10,2
Industria manufacturera	1,8	1,4	-2,5	-7,8	-1,8	-7,6	-10,2
Electricidad, gas y agua	0,7	1,8	1,2	0,9	1,2	0,3	0,1
Construcción	0,5	-1,2	14,1	-12,5	-0,3	-1,4	16,8
Comercio	2,1	4,2	1,1	-0,6	1,7	-2,6	-3,9
Transporte y comunicaciones	9,0	4,7	2,3	0,4	4,0	-1,0	-1,2
Financiero	12,0	7,5	11,4	7,3	9,5	8,3	6,9
Servicios inmobiliarios	2,5	3,1	2,9	2,6	2,8	3,2	2,9
Servicios a las empresas	8,3	5,5	6,3	2,5	5,6	4,0	3,7
Servicios sociales, comunales y personales	3,3	3,5	1,6	0,2	2,1	1,1	0,5

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales Trimestrales, II trimestre de 2009

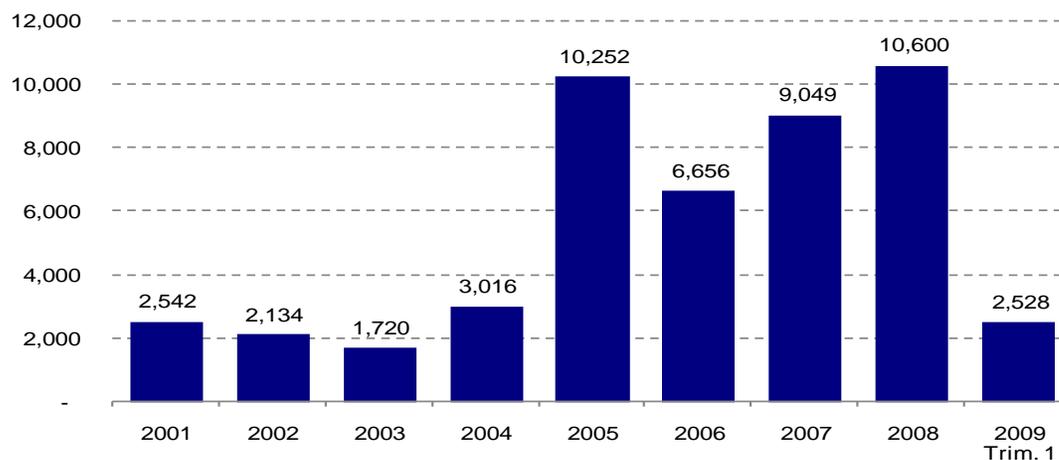
Otro efecto que la crisis financiera internacional ha producido sobre el país fue una desaceleración en la dinámica de la Inversión Extranjera Directa (IED). Para el cierre del año 2007 la IED en Colombia creció 35% y un año después aumentó 17%, un ritmo menor debido a las dificultades que presentaron los mercados financieros internacionales. Para el primer trimestre de 2009 la IED fue de U\$ 2.528 millones.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Gráfico 27
Inversión Extranjera Directa en Colombia
Millones de dólares



Fuente: Banco de la República

4. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

Los supuestos generales se estimaron en la Secretaría Distrital de Hacienda con base en el último escenario de supuestos macroeconómicos publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Cuadros 10 y 11)¹⁴.

Cuadro 10
Supuestos Macro Básicos

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB Bogotá %	7,6	7,8	2,1	0,1	2,0	4,0	4,0
Inflación %	4,5	5,7	7,7	3,5	4,0	3,5	3,0

Nota: El PIB para 2009 y 2010 implica una fuerte ejecución de la inversión pública en infraestructura por parte del IDU, Transmilenio y Hábitat.
Fuente: PIB Bogotá, según estimaciones de la DEEF-SDH. Inflación según supuestos macro del 7 de mayo de 2009 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, excepto para 2009 que corresponde a estimaciones de la DEEF, SDH.

Cuadro 11
Supuestos Macro del Gobierno Nacional

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inflación (IPC) %	4.5	5.7	7.7	5.0	4.0	3.5	3.0
Tasa de cambio (promedio) USDCOP	2359	2076	1967	2394	2367	2339	2251
Devaluación promedio %	1.61	-11.98	-5.26	21.68	-1.11	-1.19	-3.75
PIB Interno Real (\$ Miles Millones de 2000)	254,505,5	273,710,3	280,633,0	282,036,2	289,087,1	299,205,1	311,173,3
Variación porcentual	6.9	7.5	2.5	0.5	2.5	3.5	4.0
Prime rate	8.2	8.2	6.0	4.4	4.3	6.0	8.0
Libor (6 meses)	5.3	5.3	3.0	1.5	1.4	3.0	5.1

Fuente: Supuestos Macro del 7 de mayo de 2009 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

¹⁴ 4 de agosto de 2008.



5. BALANCE FINANCIERO

El balance financiero corresponde a un instrumento de programación y gestión financiera por medio del cual se define una senda de ingresos y gastos, que permite definir el balance fiscal total y primario en el mediano plazo, bajo un marco de sostenibilidad de la deuda. De esta forma, el balance financiero de mediano plazo es la principal herramienta de análisis fiscal de la Administración Distrital¹⁵.

5.1 Supuestos económicos

Los supuestos macroeconómicos parten de un escenario de caída en la actividad económica durante 2009. Se proyecta una recuperación en 2010 y un retorno al crecimiento 4% de largo plazo a partir del año 2011. Dado el comportamiento reciente de la inflación, se proyecta una inflación de 4% para 2010 y una reducción continua del IPC hasta alcanzar el largo plazo en 2012 de 3,0%. Además de los supuestos macroeconómicos se consideran los supuestos atribuibles a las características de cada tributo y a los componentes principales del gasto.

5.2 Balance financiero 2010

El balance fiscal de la Administración Central proyectado para 2010 se basa en la proyección de crecimiento económico y en una política fiscal contra-cíclica, según la cual el crecimiento del gasto primario y de la inversión es superior al crecimiento del PIB potencial. La inversión está enmarcada dentro del Plan de Desarrollo "Bogotá positiva", enfocada a los sectores de educación, salud y movilidad, principalmente.

Para la vigencia 2010 se estiman ingresos totales por \$7.416.856 millones, con un crecimiento nominal del 10,46% frente al monto proyectado a diciembre 31 de 2009, lo que significará \$702.487 millones más de recaudo estimado para el próximo año (Cuadro 12). Los gastos, por su parte, suman \$7.947.317 millones y presentan un crecimiento de 6,35%, donde la mayor incidencia corre por cuenta del gasto de inversión que registra un crecimiento de 7,9%.

No obstante el nivel de ingresos estimados para 2010, la proyección de recaudo de ICA en 2010 se ajustó a la baja en \$42.551 millones teniendo en cuenta las últimas proyecciones de consumo de Raddar. Según éstas, el consumo tendría un crecimiento muy bajo en los últimos meses de 2009 y mostraría una recuperación a partir de abril de 2010. Si esto es así, el recaudo de ICA en el año 2010 se vería afectado, ya que en promedio un 20,5% de este tributo se recauda en los primeros meses del año a partir de los resultados del último bimestre del año anterior. Bajo este escenario, se tendría un déficit fiscal superior en \$42.551 millones en 2010, lo cual también tiene un impacto negativo en las proyecciones de mediano plazo.

Por lo tanto, para la vigencia 2010 se estima un déficit fiscal de la Administración Central de \$573.012 millones (0,44% del PIB), inferior al cierre proyectado de 2009, el cual asciende a

¹⁵ La clasificación de ingresos y gastos fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo están definidas según la metodología dispuesta en las cartillas de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda para determinar el balance primario. Por lo tanto, se realiza una reclasificación de cuentas presupuestales por encima y por debajo de la línea. Además, a nivel de gastos se incluyen los gastos de la vigencia, es decir las cifras son netas de reservas y pasivos exigibles.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

\$758.721 millones (0,62% del PIB). La reducción del déficit fiscal obedece a un mayor crecimiento de los ingresos frente al aumento de los gastos.

5.2.1 Ingresos

La proyección de ingresos corrientes de la Administración Central para la vigencia 2010 se realizó teniendo en cuenta la evolución de cada uno de los rubros de ingresos en su componente vegetativo y de gestión, además del comportamiento reciente de la actividad económica en la ciudad, la cual incide sobre el recaudo efectivo.

Esta proyección tiene como insumos los supuestos macroeconómicos y adicionalmente, según las particularidades de cada impuesto, se consideran supuestos asociados al comportamiento del sector, cambios en la normatividad, las metas de gestión anti evasión y las acciones y estrategias de la Administración Distrital.

Para la vigencia 2010, se estima un recaudo por ingresos tributarios de \$4.046.112 millones, lo que implica un crecimiento nominal de 6,59% frente a 2009, descontando los recursos que tienen destinación específica en predial e incluyendo los recursos adicionales de acciones y estrategias. Sobresale el comportamiento de los impuestos predial e ICA con tasas de crecimiento de 6,24% y 8,79% respectivamente¹⁶. Se estima que los ingresos no tributarios asciendan a \$426.641 millones incluyendo los rubros de intereses por mora y sanciones, y descontando los recursos de registro que están destinados al FONPET. Esto representa un crecimiento de 22,66% frente a los ingresos no tributarios de 2009.

El valor de las transferencias se compone principalmente de los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP- que recibe la Administración Central. Para su cálculo se tuvieron en cuenta las disposiciones de la Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1176 de 2007 y del Acto legislativo 04 de 2007. Frente a la vigencia 2009, el SGP presenta un crecimiento del 8,02% debido al aumento en educación, salud y propósito general en 9,96%, 8,96% y 5,56%, respectivamente.

Los recursos de capital ascienden a \$710.593 millones en 2010, presentando un aumento del 43% frente al valor estimado en 2009, explicado en un incremento de recursos por excedentes financieros y utilidades por \$185.886 millones, dadas las proyecciones de la Empresa de Energía de Bogotá y de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. Por su parte, los rendimientos financieros registran un incremento de 38,15% debido a la estimación del PAC, el portafolio de inversiones y las previsiones de tasas de interés.

5.2.2 Gastos

Los gastos totales de la Administración Central se proyectan en \$7.947.317 millones (6,10% del PIB) para 2010, lo que implica un crecimiento de 6,35% respecto al cierre proyectado para la vigencia 2009. La Administración mantiene sus políticas de racionalización del gasto de funcionamiento, con el fin de mantener la estrategia de fortalecimiento de los ingresos,

¹⁶ La tasa de crecimiento del ICA teniendo en cuenta una reducción del tributo en 2010 por \$42.511 millones, es de 6,75%.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

especialmente en lo referente a los gastos generales, los cuales registran un incremento de 1,93%, es decir una reducción en términos reales. La programación de gastos de funcionamiento para 2010 se define dentro de las disposiciones de la Ley 617 de 2000, que establece como tope el 50% de los ingresos corrientes de libre destinación.

Por su parte, las proyecciones de las variables utilizadas para el cálculo del servicio de la deuda son realizadas por la Oficina de Análisis y Control de Riesgos de la Secretaría Distrital de Hacienda¹⁷. Para 2010, el monto de inversión se define a partir de los recursos disponibles, las metas y objetivos del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor”.

Cuadro 12
Plan Financiero 2010
Millones de \$

CONCEPTOS	2009	2010	Variación 2010 / 2009
A. INGRESOS TOTALES (1+3)	6.714.368	7.416.856	10,46
1. INGRESOS CORRIENTES (1.1+1.2+1.3)	6.217.462	6.706.263	7,86
1.1 TRIBUTARIOS	3.796.132	4.046.112	6,59
Impuesto predial unificado	723.560	768.710	6,24
Vehículos automotores	269.667	275.573	2,19
Impuesto de industria y comercio	2.092.279	2.276.150	8,79
Sobretasa a la gasolina	289.572	292.207	0,91
Otros ingresos tributarios	421.053	433.473	2,95
1.2. NO TRIBUTARIOS	347.825	426.643	22,66
1.3. TRANSFERENCIAS	2.073.505	2.233.509	7,72
B. GASTOS TOTALES (2+4)	7.473.089	7.947.317	6,35
2. GASTOS CORRIENTES (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6)	6.846.856	7.271.627	6,20
2.1. FUNCIONAMIENTO	1.349.142	1.439.921	6,73
Gastos de personal	392.277	428.459	9,22
Gastos generales	107.589	109.662	1,93
Transferencias para funcionamiento	849.275	901.800	6,18
2.2. GASTOS FINANCIEROS DEUDA	284.108	208.760	-26,52
2.3. GASTOS RECURRENTES	4.205.444	4.548.499	8,16
2.4. GASTOS NO RECURRENTES	861.356	918.447	6,63
2.5. AMORTIZACIÓN BONOS PENSIONALES	67.207	107.000	59,21
2.6 OTROS GASTOS RECURRENTES	79.599	49.000	-38,44
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	-629.394	-565.364	-10,17
3. INGRESOS DE CAPITAL	496.907	710.593	43,00
Rendimientos financieros	96.928	133.911	38,15
Excedentes financieros-Utili. de empresas	371.709	557.595	50,01
Otros recursos de capital	28.269	19.087	-32,48
4. GASTOS DE CAPITAL	626.234	675.690	7,90
Formación bruta de capital (construcción, reparación)	626.234	675.690	7,90
5. BALANCE TOTAL (A-B)	-758.721	-530.461	30,08
BALANCE PRIMARIO (5+2.2)	-474.613	-321.701	32,22
6. Reducción ICA en 2010 por menor consumo	0	-42.551	N.A
7. BALANCE TOTAL (5+6)	-758.721	-573.012	24,48
8. BALANCE PRIMARIO (7+2.2)	-474.613	-364.252	23,25

Fuente y cálculos: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

¹⁷ Las principales variables son: IPC, TRM, Euro, tasas Libor (3 y 6 meses) y tasas de organismos multilaterales de crédito (BIRF, BID, CAF)



5.3 Balance financiero 2010-2020

El balance financiero 2010 - 2020 es un ejercicio de programación fiscal, cuyo objetivo es definir una evolución de ingresos y gastos en el mediano plazo, bajo un escenario económico y social sobre el cual actúa la Administración Distrital. De esta forma se busca garantizar el cumplimiento del plan de inversiones, la sostenibilidad de la deuda y las condiciones presupuestarias relacionadas con indicadores de deuda, gastos de funcionamiento y responsabilidad fiscal, expuestas en las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, respectivamente.

En el Cuadro 13 se presenta el sendero de ingresos y gastos y el balance fiscal obtenido para el período 2010 - 2020, como porcentaje del PIB distrital.

La programación de ingresos y gastos en el mediano plazo permite una comprensión del desempeño esperado de las finanzas de Bogotá a nivel de la Administración Central. Es sobre esta base que se definen las necesidades de financiamiento para el periodo 2010-2020, se calcula la meta de balance primario para 2010 y se establecen las metas indicativas de balance primario para el periodo 2011-2020.

5.3.1 Ingresos

La estimación de los ingresos corrientes de la Administración Central para el período 2010-2020 está basada en las proyecciones de crecimiento del PIB de la ciudad y de inflación en el largo plazo. Se utiliza la micro simulación de las bases gravables y las tarifas efectivas para replicar los campos de liquidación de los principales impuestos tales como predial unificado, ICA y vehículos. Así mismo, se incluyen supuestos particulares sobre el comportamiento esperado de los sectores que influyen sobre el recaudo efectivo.

Además del comportamiento de cada rubro de ingreso en su componente vegetativo y de gestión, se incluye una estimación de recursos adicionales que obedecen a estrategias de la Administración para potencializar las fuentes de ingresos existentes. Las acciones y estrategias incluidas en la proyección para el período 2010-2012 son i) proyecto de estimaciones objetivas de ICA, ii) eliminación de la exención en delineación urbana para VIS en estrato 4, 5 y 6, iii) aumento en un punto en la tarifa de avisos debido a la eliminación del impuesto de publicidad exterior visual, y iv) gestión de cobranza de cartera para los impuestos predial, ICA y vehículos automotores. La metodología utilizada para la proyección de cada uno de los rubros se explica de manera detallada en el mensaje presupuestal en la sección de plan financiero 2010.

La estimación de ingresos por transferencias del Sistema General de Participaciones se llevó a cabo a partir de la normatividad vigente, que indica de manera explícita el crecimiento de la bolsa total. La proyección se realizó considerando una participación de Bogotá en la bolsa total, la cual se ubica entre un 8% y 9%. Los rendimientos financieros se estiman a partir de la tasa de interés proyectada para el mediano plazo y dado un portafolio mínimo de inversiones. Las utilidades de las empresas de telecomunicaciones y energía se obtienen de las proyecciones financieras de las mismas empresas.



5.3.2 Gastos

5.3.2.1 Funcionamiento

La proyección de gasto asume una política de racionalización del gasto, según la cual éste permanece constante en términos reales. Esto quiere decir que los gastos de funcionamiento se proyectan a partir de los supuestos de inflación de mediano plazo.

5.3.2.2 Servicio de la deuda

Para la programación del servicio de la deuda en el mediano plazo se incorporaron las proyecciones del servicio de la deuda actual y de la deuda pendiente de desembolsar ya contratada. Así mismo, se definió un esquema de financiación basado en la adquisición de deuda para la financiación del déficit futuro. Se asume que la mitad de esta deuda se contrata con la banca multilateral y la otra mitad es emisión de bonos en el mercado interno (50% a tasa fija y 50% indexados al IPC).

5.3.2.3 Inversión

La inversión se proyecta a partir de la programación del plan de inversiones del Plan de Desarrollo. En este sentido, la inversión incorpora la dinámica del gasto recurrente, el cual corresponde a los gastos que tiene que hacer la Administración Distrital para garantizar el mantenimiento y sostenibilidad de la inversión pública en el mediano y largo plazo. El gasto recurrente implica una reducción de la flexibilidad en la asignación y reasignación de recursos y genera un mayor nivel de gasto permanente.

La inversión en el mediano plazo responde a la evolución de las necesidades sociales a partir de la dinámica de la población. Las proyecciones de población del DANE, con base en el Censo de 2005, estiman que la población en edad escolar (5 a 17 años) pasará de 1.627.725 en 2009 a 1.579.926 en 2020, registrando una reducción de -2,93%, mientras que la población mayor de 65 años pasaría de 277.303 en 2009 a 467.292 en 2020, es decir un aumento del 68,51%. Este comportamiento tiene efectos sobre la pirámide poblacional de la ciudad, evidenciando un ensanchamiento hacia arriba.

El comportamiento de la población y la menor tasa de crecimiento demográfico de la ciudad tienen efectos en el mediano plazo sobre la demanda de bienes públicos y la asignación de la política presupuestaria en la ciudad. Por esta razón será necesaria una reasignación de recursos en forma gradual, en sectores como educación, salud y bienestar social, entre otros. En síntesis, la inversión hasta 2012 está asociada directamente con el Plan de Desarrollo 2008-2012 "Bogotá Positiva: para vivir mejor". A partir de 2013 se estima que la inversión crece con el PIB nominal, es decir que se mantiene como porcentaje del PIB

La inversión incluye las cifras relacionadas con la construcción de la primera línea del Metro considerando una empresa descentralizada, que se encargará de tal propósito. Por lo tanto en



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

el plan financiero de la Administración Central se incluyen, en el rubro de inversión, los valores estimados de las vigencias futuras necesarias para la capitalización de dicha empresa¹⁸.

Cuadro 13
Balance Primario 2009 – 2020
Como % del PIB Distrital

CONCEPTOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A. INGRESOS TOTALES (B+H)	5,47	5,70	5,60	5,49	5,45	5,38	5,26	5,19	5,09	5,00	4,93	4,86
B. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3+4)	5,06	5,15	5,13	5,13	5,06	4,99	4,92	4,86	4,77	4,71	4,65	4,60
1. Acciones y estrategias	0,00	0,01	0,05	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
2. Tributarios	3,09	3,10	3,12	3,15	3,10	3,07	3,03	2,99	2,95	2,92	2,89	2,86
3. No tributarios	0,28	0,33	0,29	0,29	0,28	0,27	0,26	0,25	0,24	0,24	0,23	0,22
4. Transferencias	1,69	1,72	1,68	1,67	1,65	1,63	1,61	1,59	1,55	1,53	1,51	1,49
C. GASTOS TOTALES (D+I)	6,09	6,10	5,79	5,36	5,26	5,19	5,12	5,06	4,83	4,81	4,73	4,65
D. GASTOS CORRIENTES (5+6+7+8+9+10)	5,58	5,58	5,23	4,97	4,84	4,75	4,64	4,53	4,44	4,36	4,28	4,21
5. Funcionamiento	1,10	1,11	1,07	1,04	1,00	0,97	0,94	0,90	0,87	0,85	0,82	0,79
6. Intereses y Comisiones	0,23	0,16	0,13	0,14	0,12	0,11	0,10	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05
7. Gastos recurrente en inversión	3,43	3,49	3,12	3,16	3,11	3,07	3,02	2,98	2,94	2,91	2,88	2,86
8. Gastos no recurrentes en inversión	0,70	0,71	0,79	0,51	0,50	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45	0,45	0,44
9. Amortización bonos pensionales	0,05	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
10. Otros gastos corrientes	0,06	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
G. BALANCE CORRIENTE (B-D)	-0,51	-0,43	-0,10	0,17	0,21	0,25	0,28	0,33	0,33	0,35	0,37	0,38
H. INGRESOS DE CAPITAL	0,40	0,55	0,47	0,35	0,40	0,39	0,34	0,33	0,32	0,30	0,28	0,26
I. GASTOS DE CAPITAL	0,51	0,52	0,55	0,39	0,41	0,45	0,49	0,53	0,38	0,45	0,44	0,43
J. BALANCE TOTAL (A-C)	-0,62	-0,41	-0,19	0,13	0,19	0,18	0,14	0,13	0,26	0,20	0,20	0,21
K. BALANCE PRIMARIO (J+6)	-0,39	-0,25	-0,05	0,27	0,32	0,30	0,23	0,21	0,33	0,26	0,26	0,26
L. REDUCCION ICA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M. BALANCE TOTAL (J+L)	-0,62	-0,44	-0,22	0,09	0,16	0,15	0,10	0,09	0,22	0,16	0,17	0,18
N. BALANCE PRIMARIO	-0,39	-0,28	-0,09	0,24	0,29	0,27	0,20	0,18	0,30	0,23	0,23	0,23

Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

¹⁸ Para la primera línea del Metro se estima en forma preliminar un valor de \$4,3 billones de pesos de 2009. Se considera que tales recursos provienen de créditos en cabeza de la empresa dispuesta para tal fin, con el respaldo de la Administración Central. El cálculo tentativo de las vigencias futuras del Distrito para la capitalización de la empresa equivalen al 30% del valor presente de los flujos necesarios para honrar los créditos obtenidos, más una partida para gastos de operación, a partir de 2011.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuadro 13 A
Balance Primario 2009 – 2020
Millones de \$

CONCEPTOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A. INGRESOS TOTALES (B+H)	6.714.368	7.416.856	7.849.935	8.236.343	8.768.773	9.266.342
B. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3+4)	6.217.462	6.706.263	7.196.240	7.704.806	8.131.567	8.600.249
1. Acciones y estrategias	0	15.154	64.950	36.397	38.412	40.659
2. Tributarios	3.796.132	4.030.958	4.370.245	4.727.509	4.991.637	5.286.694
3. No tributarios	347.825	426.641	407.339	440.295	453.599	467.425
4. Transferencias	2.073.505	2.233.509	2.353.706	2.500.606	2.647.919	2.805.471
C. GASTOS TOTALES (D+I)	7.473.089	7.947.317	8.110.722	8.043.163	8.456.525	8.948.507
D. GASTOS CORRIENTES (5+6+7+8+9+10)	6.846.856	7.271.627	7.334.393	7.456.839	7.792.811	8.177.819
5. Funcionamiento	1.349.142	1.439.921	1.501.067	1.557.879	1.612.150	1.669.114
6. Intereses y Comisiones de Deuda Pública	284.108	208.760	184.728	211.209	199.394	196.803
7. Gastos recurrente en inversión	4.205.444	4.548.499	4.375.933	4.751.803	5.001.848	5.286.937
8. Gastos no recurrentes en inversión	861.356	918.447	1.111.204	769.644	808.126	848.533
9. Amortización bonos pensionales	67.207	107.000	110.745	114.067	117.489	121.014
10. Otros gastos corrientes	79.599	49.000	50.715	52.236	53.804	55.418
G. BALANCE CORRIENTE (B-D)	-629.394	-565.364	-138.152	247.967	338.755	422.430
H. INGRESOS DE CAPITAL	496.907	710.593	653.695	531.537	637.206	666.093
I. GASTOS DE CAPITAL	626.234	675.690	776.329	586.324	663.714	770.688
J. BALANCE TOTAL (A-C)	-758.721	-530.461	-260.787	193.180	312.248	317.835
K. BALANCE PRIMARIO (J+6)	-474.613	-321.701	-76.059	404.389	511.643	514.638
L. REDUCCION ICA	0	-42.551	-51.909	-55.757	-62.585	-66.169
M. BALANCE TOTAL (J+L)	-758.721	-573.012	-312.696	137.423	249.663	251.666
N. BALANCE PRIMARIO	-474.613	-364.252	-121.653	360.234	464.250	463.756

CONCEPTOS	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A. INGRESOS TOTALES (B+H)	9.706.126	10.259.821	10.776.102	11.351.182	11.983.042	12.650.659
B. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3+4)	9.084.406	9.604.225	10.096.635	10.676.737	11.301.702	11.962.372
1. Acciones y estrategias	42.940	45.401	48.028	50.826	53.821	57.020
2. Tributarios	5.585.967	5.909.203	6.254.457	6.622.281	7.016.348	7.437.489
3. No tributarios	483.092	500.023	517.590	537.211	558.285	580.885
4. Transferencias	2.972.407	3.149.598	3.276.560	3.466.420	3.673.249	3.886.979
C. GASTOS TOTALES (D+I)	9.456.545	9.996.706	10.221.950	10.905.595	11.485.670	12.101.806
D. GASTOS CORRIENTES (5+6+7+8+9+10)	8.560.040	8.956.180	9.407.034	9.888.333	10.412.949	10.969.763
5. Funcionamiento	1.727.687	1.788.752	1.852.266	1.918.316	1.987.101	2.058.711
6. Intereses y Comisiones de Deuda Pública	183.287	152.725	145.600	136.431	133.144	128.280
7. Gastos recurrente en inversión	5.576.381	5.892.019	6.234.093	6.603.614	7.005.204	7.434.989
8. Gastos no recurrentes en inversión	890.959	935.507	982.283	1.031.397	1.082.967	1.137.115
9. Amortización bonos pensionales	124.644	128.384	132.235	136.202	140.288	144.497
10. Otros gastos corrientes	57.080	58.793	60.556	62.373	64.244	66.172
G. BALANCE CORRIENTE (B-D)	524.366	648.045	689.601	788.404	888.753	992.610
H. INGRESOS DE CAPITAL	621.720	655.597	679.467	674.445	681.340	688.287
I. GASTOS DE CAPITAL	896.506	1.040.526	814.917	1.017.262	1.072.721	1.132.044
J. BALANCE TOTAL (A-C)	249.581	263.116	554.152	445.587	497.372	548.853
K. BALANCE PRIMARIO (J+6)	432.868	415.840	699.752	582.018	630.516	677.133
L. REDUCCION ICA	-74.144	-78.216	-81.330	-82.321	-87.314	-92.645
M. BALANCE TOTAL (J+L)	175.437	184.899	472.822	363.266	410.058	456.208
N. BALANCE PRIMARIO	378.270	357.255	636.900	514.601	558.215	599.611

Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales



5.3.3 Plan de endeudamiento

5.3.3.1 Lineamientos de política

El artículo 50 del Plan de Desarrollo contempla que para el período 2008-2012, la Administración Distrital, en materia de endeudamiento, propenderá por: a) obtener oportunamente los recursos de crédito contemplados en el Plan Financiero en las mejores condiciones de costo y plazo, y b) continuar con la política de mejora continua del perfil de la deuda de la ciudad.

En este sentido, las principales fuentes de recursos para la financiación del Plan para la vigencia 2008-2012 son la Banca Multilateral y las emisiones de bonos internas a través del Programa de Emisión y Colocación de Bonos de Bogotá D.C. A través de estas fuentes se espera poder acceder de forma ágil a los recursos de los mercados de capitales que son necesarios para el financiamiento del presupuesto. Lo anterior no implica que se vaya a dejar de lado la posibilidad de contraer deuda con la banca comercial interna o de buscar otras alternativas de financiamiento contempladas en la Ley. Éstas se utilizarán en la medida que las condiciones financieras que ofrezcan sean favorables para el Distrito.

Durante la vigencia 2009 se presupuestaron recursos del crédito por la suma de \$400.000 millones. Sin embargo, dadas las condiciones de caja, no ha sido necesaria su consecución. En este sentido, según lo establecido en la estrategia de endeudamiento de 2009, el Distrito Capital se ha enfocado en la ejecución de operaciones de manejo de la deuda. Lo anterior a fin de mitigar el impacto que las variables macroeconómicas tienen sobre el servicio de la deuda y, a su vez, dar cumplimiento a los lineamientos de control de riesgo del portafolio de deuda.

De acuerdo con lo anterior, durante 2009 el Distrito Capital ha celebrado varias operaciones de manejo de la deuda. Dentro de éstas se realizó la conversión a pesos y fijación de tasa de interés de los créditos BIRF 7162 y 7365. Así mismo, en el mes de agosto se realizó la fijación de tasa de interés en dólares de los montos desembolsados de los créditos BID 1812 y 1759.

Adicionalmente se realizaron prepagos con recursos propios de las operaciones de crédito celebradas con el Banco Ganadero en el año 1997, el crédito BID-1086 y de las últimas tres cuotas del crédito BIRF 4021. Con la ejecución de estas operaciones se busca mejorar el perfil de la deuda y generar ahorros en el servicio de la deuda.

En materia de endeudamiento, el Distrito Capital celebró durante esta vigencia dos (2) operaciones de crédito público con la banca multilateral por la suma de US\$40 millones, recursos que serán destinados por Bogotá D.C. a la financiación parcial del Programa Servicios Urbanos de Bogotá. El mencionado programa contempla proyectos relacionados con el Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, incluidos los estudios, las evaluaciones y el montaje de la plataforma gerencial del metro para la ciudad. Así mismo, se apoyarán actividades para el fortalecimiento del manejo fiscal y la planeación urbana de la ciudad.

Para lo que resta de la vigencia 2009 no se tiene planeada la contratación de nuevas operaciones de crédito público. Sin embargo, esta decisión depende del comportamiento que



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

presente la caja de la Tesorería Distrital, la cual ha mantenido altos niveles de liquidez durante los últimos dos años. Esta coyuntura ha permitido reducir el saldo de la deuda de la Administración Central, ya que no ha sido necesario el desembolso de recursos del crédito y facilitar la ejecución de operaciones de manejo para reducir a futuro el servicio de la deuda.

Sin embargo, dadas las condiciones contractuales pactadas en los contratos de préstamo suscritos con la banca multilateral (que establecen plazos máximos para el desembolso de los recursos, los cuales están por cumplirse), se hace necesario ejecutar los desembolsos de los créditos contratados. Por lo anterior, se han programado desembolsos de estos créditos para la vigencia 2009 por cerca de US\$ 71 millones. Se espera que antes de finalizar 2009 se hayan desembolsado.

Frente a la incertidumbre por la situación económica mundial y ante la disminución de los recaudos por ingresos tributarios del Distrito, con la consecuente reducción de los recursos en caja, es importante anotar que eventualmente se podrían acelerar los desembolsos o recurrir a la contratación de nuevas operaciones de financiamiento.

5.3.3.2 Programa de emisión y colocación: vigencias 2009 y 2010

La estrategia de endeudamiento buscará, a través del Programa de Emisión y Colocación, organizar el mercado de deuda pública para el Distrito Capital. Para este propósito el Distrito Capital planea realizar colocaciones sucesivas (3 o 4 subastas en el año aproximadamente), con montos acorde a las necesidades de financiamiento del Distrito, a fin de crear referencias líquidas en la curva de rendimientos. Los títulos a colocar por el Distrito tendrían plazos entre 2 y 7 años. Los títulos de menor plazo tendrán cupones a tasa fija, mientras que los títulos de mayor plazo estarán indexados a tasa variable.

Para la vigencia 2010, las colocaciones del Programa de Emisión y Colocación dependerán de las necesidades de caja del Distrito. En la medida que la coyuntura actual de alta liquidez se prolongue, no será necesario buscar recursos a través de esta fuente.

5.3.3.3 Banca Multilateral 2010 - 2011

El monto restante de los recursos del crédito necesarios para 2010 y 2011 se conseguirá a través de la banca multilateral. Con esta fuente, el Distrito tiene programado desembolsar recursos por la suma de US\$ 54.9 millones durante 2010 y US\$ 153.7 millones en 2011, que corresponden a créditos contratados en vigencias anteriores. Estos recursos se desembolsarán en la medida que la ejecución de los proyectos así lo requiera.

De forma paralela a la ejecución de la estrategia de endeudamiento para este período, la Secretaría Distrital de Hacienda ha contemplado la realización de las operaciones de manejo de la deuda, con las cuales se busca mejorar las condiciones financieras del endeudamiento distrital y, al mismo tiempo, dar cumplimiento a los lineamientos de riesgo establecidos por la Oficina de Análisis y Control de Riesgos de la Secretaría Distrital de Hacienda. Específicamente estas operaciones se estructurarán para reducir la exposición a riesgos de tasa de cambio, tasa de interés y de liquidez. Para tal efecto, el Distrito podrá celebrar, entre otras, operaciones sobre refinanciaciones, reestructuraciones, renegociaciones, intercambios, sustituciones y cobertura de riesgos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

5.3.3.4 Recursos por desembolsar vigencia 2012

Para la financiación de la primera línea del metro para la ciudad, se buscará la mezcla de diferentes fuentes de financiamiento que le permita al Distrito optimizar, en términos de costo y riesgo, la ejecución del proyecto. En este sentido, la ciudad podrá recurrir al endeudamiento interno a través del programa de emisión y colocación de bonos, y a los mercados externos mediante la contratación de créditos con la banca multilateral y el mercado de capitales.

Las diferentes alternativas deberán asegurar el cumplimiento de los límites de endeudamiento establecidos por la Ley y los lineamientos internos de riesgo definidos para el manejo del portafolio de deuda.

En relación con la banca multilateral, es importante señalar que esta fuente ofrece una ventaja adicional que es la de brindar acompañamiento técnico, social e institucional en la estructuración, financiación e implementación de proyectos de inversión de alto impacto.

Como complemento de la estrategia mencionada, la Administración seguirá en la tarea de revisar continuamente el perfil de la deuda del Distrito Capital, con el fin de mitigar los posibles riesgos a través de la celebración de operaciones de manejo de la deuda.

6 META DE BALANCE PRIMARIO Y ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD

La meta de balance primario y el análisis de sostenibilidad buscan determinar si el endeudamiento previsto en el Plan Financiero 2010-2020 genera un comportamiento sostenible o no sobre el saldo de la deuda en un horizonte de mediano plazo. De esta manera pretende verificar que el balance primario proyectado garantice el pago del servicio de la deuda a futuro, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas distritales, en especial en un contexto de desaceleración económica y de crisis económica internacional.

6.1 Balance primario

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, se presenta la meta de balance primario para 2010 y los valores indicativos para el período 2011-2020, aprobados por el Consejo de Gobierno.

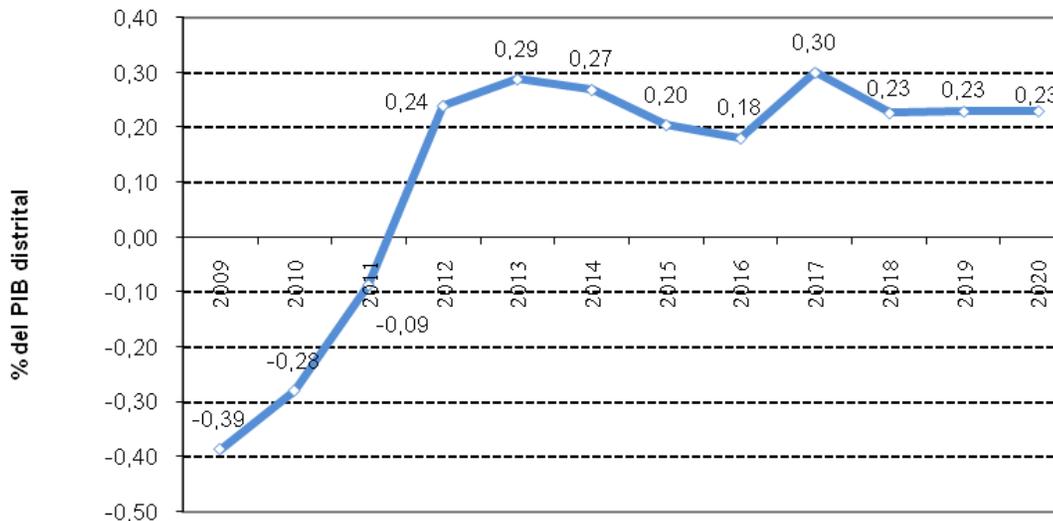
Al respecto, la meta para 2010 muestra un déficit primario de \$364.252 millones equivalente a 0,28% del PIB distrital, el cual se financia con recursos del balance por \$207.002 millones, crédito externo neto por \$73.852 millones, venta de activos por \$60.134 millones y donaciones por \$2.638 millones, todos recursos que financian gasto de inversión. Uno de los factores que explican el déficit es la inclusión de un mayor gasto de inversión con recursos previstos por el proceso de descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá por \$186.836 millones.

Para el 2011 se proyecta un nuevo déficit primario por \$121.653 millones, un 0,09% del PIB distrital. A partir del año 2012, el plan financiero muestra balances primarios positivos que en promedio corresponden al 0,24% del PIB distrital. Cabe anotar que, aún cuando para los años



2012 y 2015 los balances primarios son inferiores al servicio de deuda de esos periodos, la sostenibilidad se garantiza si esta condición se analiza en términos de valor presente neto.

Gráfico 28
Balance Primario: Meta 2010 y Valores Indicativos 2011-2020
(Como % del PIB Distrital)



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.
Cálculos: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

6.1.1 Antecedentes

Entre el periodo 2002 y 2005 las finanzas distritales registraron balances primarios positivos y significativos, mientras que el balance fiscal total fue negativo para los años 2002 y 2005, continuando con esta tendencia durante el 2006 y 2007. Para estos años, el balance primario también es negativo (Gráfico 29¹⁹).

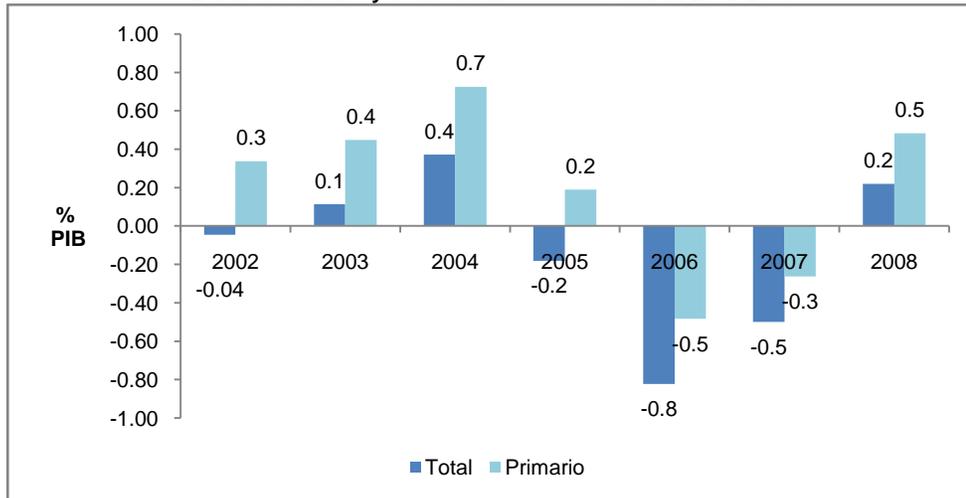
Estos resultados en los balances primarios y total reflejan en cierta forma, la política fiscal expansiva desde 2005, que coincidió con la fase de crecimiento económico de la ciudad y el país.

Durante el periodo 2002-2006, el saldo de la deuda pública de la Administración Central pasó de 3,14% a 1,98% del PIB distrital, gracias a que se acudió en menor medida al endeudamiento público para financiar el presupuesto distrital. Esta situación está influenciada por la dinámica económica de la ciudad, cuya tasa de crecimiento económico promedio para el periodo 2002-2008 fue de 5,32%.

¹⁹ El PIB utilizado está a precios corrientes y la base es 1994.



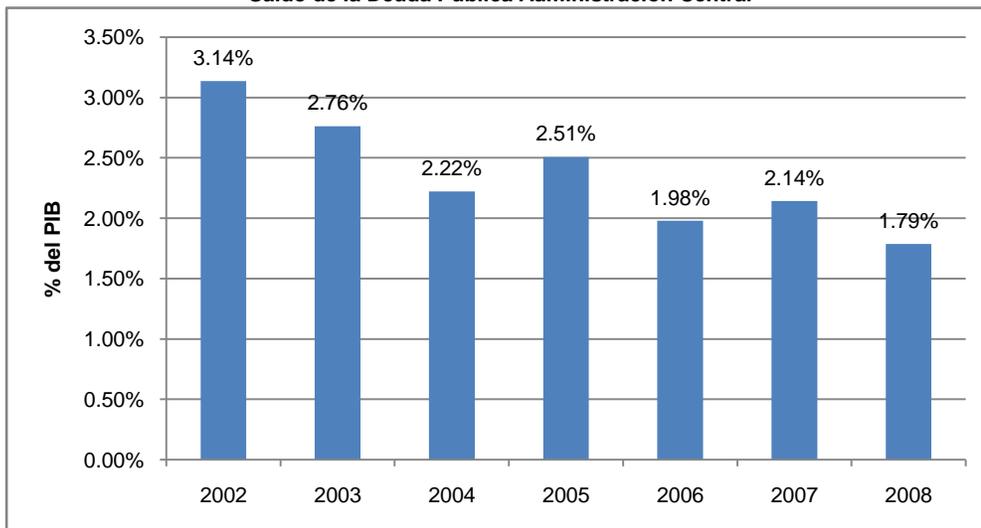
Gráfico 29
Balance Primario y Total Administración Central. 2002-2008



Fuente: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

El saldo de la deuda pública de la Administración Central con respecto al PIB local fue de 1,79% para el 2008, mostrando una reducción respecto al 2007 (2,14%)²⁰. La estrategia de endeudamiento ha privilegiado el control del saldo de la deuda, y para evitar tensiones fiscales, en los últimos cuatro años se realizó una sustitución de deuda externa por interna para reducir el riesgo de tasa de cambio (Gráfico 30). Dentro de lo que se estimó prudencial se efectuaron operaciones de cobertura mediante la colocación de bonos en pesos²¹.

Gráfico 30
Saldo de la Deuda Pública Administración Central



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Crédito Público.
Elaboró: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

²⁰ Los saldos para 2007 y 2008 se modificaron respecto a los presentados en el Marco Fiscal de 2009, puesto que el PIB utilizado es base 2000.

²¹ Hay una disposición del Comité de Riesgos de la SDH, según la cual la exposición máxima de deuda no cubierta es del 20%.



6.1.2 Balance total y primario de mediano plazo

A continuación se presenta el resultado fiscal (balance total y primario) para el periodo 2010-2020 teniendo en cuenta dos escenarios de crecimiento económico. El primer escenario recoge la proyección presentada en el plan financiero de mediano plazo, mientras que el segundo presenta los efectos de una recuperación menor en 2010, la cual recoge las menores expectativas de crecimiento del producto debido a la desaceleración económica nacional e internacional. Los balances total y primario para el periodo 2010-2020 son el resultado de las proyecciones del Plan financiero, de acuerdo con los supuestos del escenario básico presentado, así como las proyecciones de un escenario alternativo.

6.1.2.1 Supuestos de proyección

El escenario 1 se considera como el escenario base y recoge la proyección de ingresos y gastos presentados en el capítulo de plan financiero 2010 – 2020. Bajo este escenario, se contempla una leve recuperación económica en 2010 (crecimiento del 2%) y a partir de 2011 el crecimiento es el mismo del largo plazo de la ciudad (4%).

El escenario 2 se considera como un escenario de estrés económico en el cual la tendencia de crecimiento es similar a del escenario 1, la recuperación económica es más lenta que en el escenario base. Para el 2010 se estima un crecimiento del 1,5%; 3,5% en el 2011 y en el 2012 llega a la senda de crecimiento de largo plazo.

El escenario de estrés pone de presente los principales riesgos que podrían enfrentar las finanzas distritales en 2010 y 2011, al menos en tres aspectos: a) la desaceleración del crecimiento del producto interno bruto nacional por cuenta de la reducción de la actividad manufacturera, y la reducción del crecimiento de los sectores de comercio y servicios; b) el aumento en la tasa de desempleo, con su correspondiente efecto negativo sobre el consumo y por ende la dinámica económica de la ciudad y, c) los efectos de la caída en la inversión extranjera directa la cual también tiene efectos en el PIB distrital. Por tales razones, las proyecciones de ingresos corrientes se revisaron con las tasas de crecimiento del PIB mencionadas arriba.

La inversión para el Metro de Bogotá se ha estimado en \$4,3 billones de pesos de 2009, con los cuales se construye la Primera Línea del Metro para Bogotá (PLM), de acuerdo con el Estudio Técnico para el Metro (ETM). El monto equivale al valor presente de las vigencias futuras de la Nación y el Distrito (con una distribución de 70% y 30% respectivamente). Para este ejercicio se supone una empresa que construye y opera el Sistema de Transporte Masivo. Dicha empresa tendría autonomía para manejar los desembolsos de acuerdo con cronograma de ejecución del proyecto.

El análisis sobre el financiamiento de la PLM se formula a partir de un escenario básico, de acuerdo con el cronograma de inversiones a realizar entre 2011 y 2017 para una línea de 20 kilómetros, un monto del crédito de US\$2.500 millones, un plazo para amortizar el crédito de veinte años y una tasa de interés de 8% real. En este escenario, el crédito para la construcción del Metro se fija en cabeza de la empresa, la cual recibe una transferencia para capitalización



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

por parte de la administración Distrital a partir de 2011, recursos que se utilizarán para realizar las inversiones, pagar el servicio de la deuda y cubrir sus costos de operación.

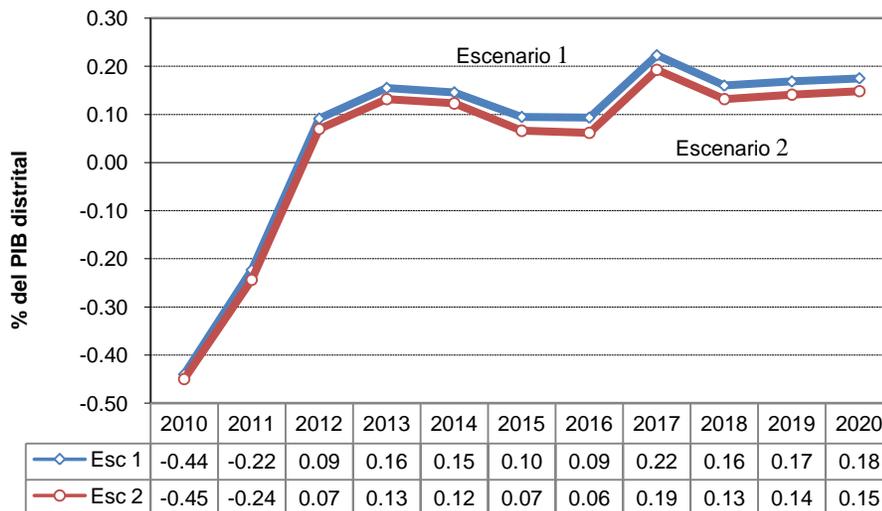
Se prevé que a partir de 2017 la Nación comienza a realizar transferencias para amortizar la deuda, de acuerdo con el esquema financiero acordado entre Bogotá y la Nación, recursos que serán canalizados hacia la empresa. El cálculo tentativo de las vigencias futuras del Distrito para la capitalización de la empresa equivale al 30% del valor presente de los flujos necesarios para honrar los créditos obtenidos. Entre 2011 y 2017, los recursos que debieran de haber sido aportados por la Nación para cubrir las amortizaciones y los intereses, se asumen con cargo a la línea de crédito con la banca multilateral y dicha obligación “temporal” se considera dentro del esquema de financiamiento entre Bogotá y la Nación.

La inclusión de las cifras correspondientes a la construcción de la Primera Línea del Metro tiene efectos en el plan financiero de la Administración Central, a través de la transferencia de la Administración Central para la capitalización de la empresa.

6.1.2.2 Balance total y primario en los dos escenarios

En ambos escenarios se generan balances fiscales totales negativos entre 2010 y 2011, y de ahí en adelante se prevén balances fiscales positivos. La diferencia entre un escenario y otro para toda la vigencia del marco fiscal de mediano plazo, es del orden de 1,5% del PIB, que corresponde a los ingresos que deja de percibir la Administración Distrital si la desaceleración alcanza los niveles previstos en el escenario 2 (Gráfico 31).

Gráfico 31
Administración Central. Balance Fiscal Total 2010 – 2020
Escenarios 1 y 2

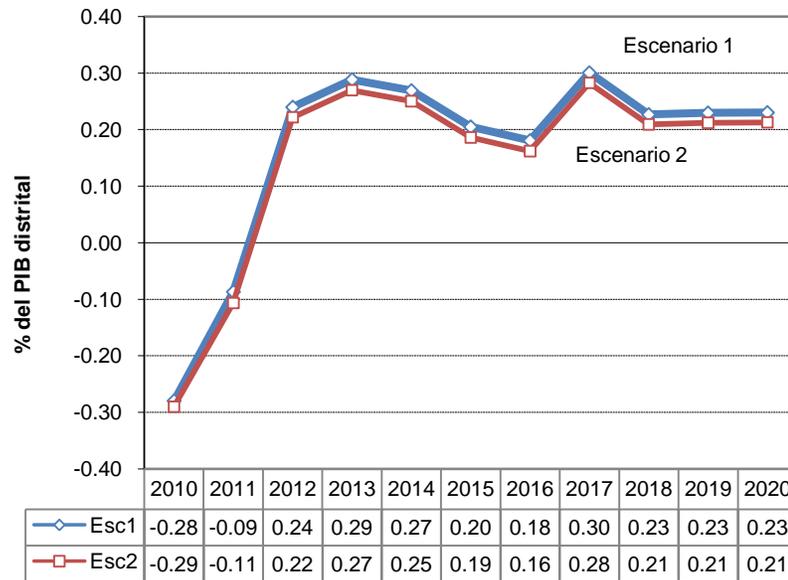


Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

El comportamiento del balance primario para cada uno de los escenarios, indica que la generación de ahorro público para cubrir los costos del endeudamiento a mediano plazo es factible a partir de 2012. En el escenario 2, el superávit primario se reduce al 0,22% del PIB respecto del escenario base (0,24%), y el promedio 2010 – 2020 de la brecha pasa al 0,15% respecto al 0,16% del escenario base (Gráfico 32).



Gráfico 32
Administración Central. Balance Primario 2010 – 2020
Escenarios 1 y 2.



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

6.2 Sostenibilidad a mediano plazo

El ejercicio de sostenibilidad de mediano plazo utiliza dos indicadores que se basan en el balance primario requerido para que la relación deuda/PIB sea sostenible durante la vigencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual se compara con el balance proyectado en el Plan Financiero 2010-2020, para verificar que las finanzas distritales se están proyectando dentro de los criterios de sostenibilidad.

El primer indicador se basa en la metodología según la cual, el balance primario proyectado se contrasta con el balance primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda pública, mientras el segundo indicador calcula el valor presente neto del balance primario y lo compara con el valor presente neto del servicio de la deuda.

Por su parte, el balance proyectado refleja en buena medida las determinaciones de política fiscal distrital. Entre éstas se cuentan: a) ajustes en los ingresos en razón al menor ritmo de crecimiento económico esperado, b) programación del gasto para cumplir con el programa de gobierno, c) la racionalización del gasto recurrente para reducir las inflexibilidades en el presupuesto, d) la inclusión del endeudamiento para los proyectos estratégicos de la ciudad.

Dicho balance fiscal está corregido en buena medida por el ciclo económico, en tanto que la planeación financiera recoge parte de la dinámica económica y fiscal que el gobernante espera a futuro. No hay que perder de vista, que en 2008 la economía entró a la parte baja del ciclo económico lo cual se reflejará con mayor rigor en las variables fiscales durante la vigencia 2010.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Lo que cabe esperar en cada ejercicio para que haya sostenibilidad fiscal es que el balance proyectado sea mayor que el requerido. Si no es así, las finanzas de la Administración Central se estarían proyectando por encima de los umbrales de estabilidad de mediano plazo.

6.2.1 Indicador de sostenibilidad de la deuda

En promedio, la senda de balances primarios proyectada equivale a 0.16% de PIB. Este valor es superior al balance primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda. Asumiendo una tasa de interés real de largo plazo del 8% y una tasa de crecimiento potencial del PIB de 4%, y tomando el saldo de deuda proyectado para el cierre de 2009 (1.6% del PIB), se obtiene que el balance primario que garantiza la sostenibilidad de la deuda es de 0.06% del PIB. Este balance primario se calcula de la siguiente forma:

$$bp^* = \frac{(r - g)}{(1 + g)} d$$

Donde bp^* es el balance primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda, r es la tasa de interés real de largo plazo, g es la tasa de crecimiento de largo plazo y d es el nivel actual de deuda.

De esta manera se está cumpliendo con la condición establecida en el artículo 2 de la Ley 819.

Otro indicador que evalúa la sostenibilidad de la deuda es la relación entre el superávit primario y el pago de intereses. Al respecto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010 – 2020 proyecta un Valor Presente Neto – VPN del balance primario de \$2.42 billones, cifra superior al VPN de los intereses de deuda los cuales ascienden a \$1.96 billones, es decir, una relación de 1,23 veces, con lo cual se garantiza la sostenibilidad de la deuda pública de Bogotá.

6.2.2 Las proyecciones de deuda

Sin lugar a dudas los escenarios se ven afectados por el tratamiento fiscal que se le de al endeudamiento para el Metro. Por tal razón, los resultados de las proyecciones de deuda y el saldo correspondiente con relación al PIB, se presentan en deuda sin Metro y con Metro.

6.2.2.1 Deuda sin Metro

De acuerdo con la proyección para el escenario básico, el servicio de la deuda²² para el periodo 2010-2020, asciende a 3,9% del PIB, lo que implica un promedio anual del orden de 0,35% del PIB. Para el escenario de menor crecimiento de la economía en 2010, el servicio asciende a 4,0% del PIB, que en términos anuales alcanza un valor promedio de 0,37% del PIB.

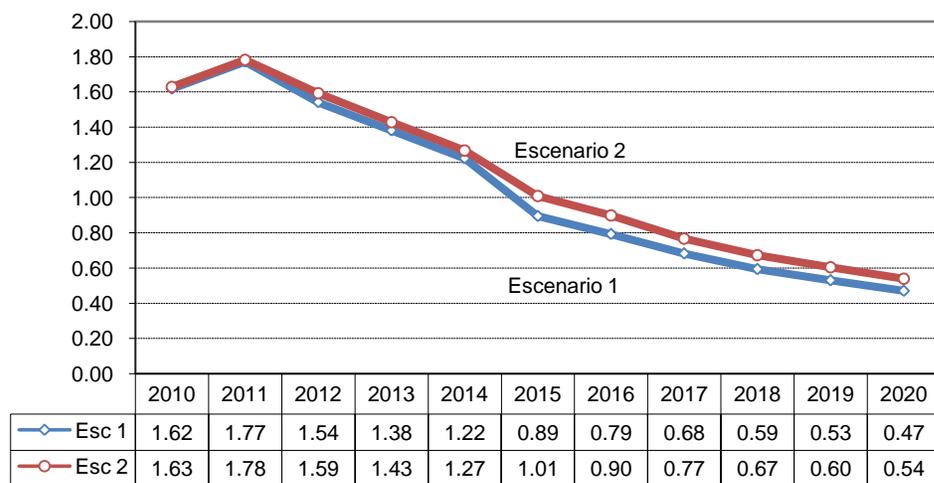
El saldo de la deuda con relación al PIB de Bogotá sin incluir el monto de la deuda para financiar el Metro se observa en el Gráfico 33. Bajo la consideración que el crédito para la

²² El servicio de la deuda comprende el pago de intereses y comisiones y los abonos a capital.



construcción del mismo no queda directamente en cabeza de la Administración Central, sino en un organismo con autonomía administrativa, se proyecta que el saldo de la deuda pública distrital pase de 1,62% del PIB, al cierre de 2010, a 0,47% del PIB a finales de 2020, en el escenario básico de proyección. En el escenario 2, con un crecimiento de la economía de 1,5% del PIB, no cabe esperar un aumento del endeudamiento de la ciudad mayor al del escenario básico. Como puede apreciarse la diferencia entre el escenario 1 y 2 no es significativa, debido a que no se considera financiamiento público para inversiones distintas a las del Metro.

Gráfico 33
Proyección Saldo de la Deuda Administración Central
(Como % del PIB Distrital)

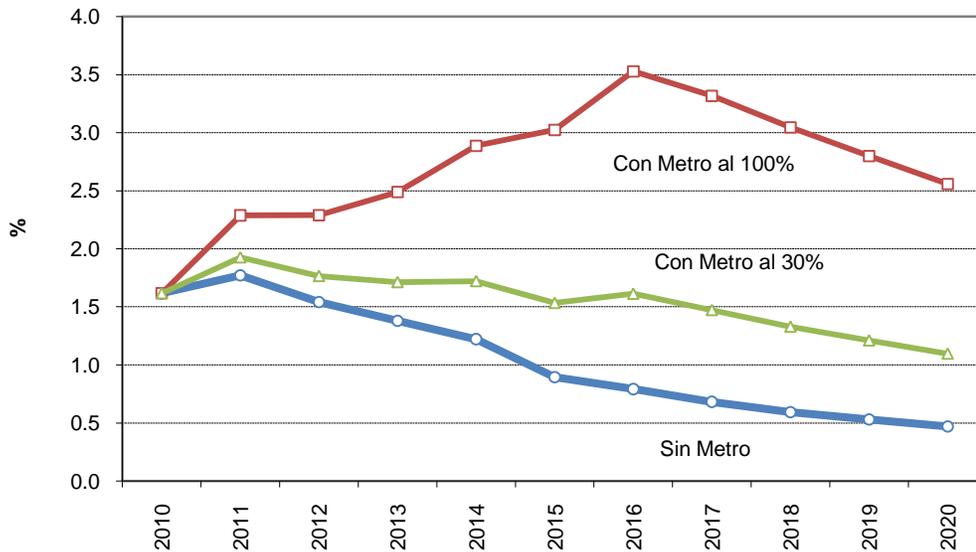


Fuente: SDH, Dirección Distrital de Crédito Público.
Cálculos: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

6.2.2.2 Deuda incluyendo Metro

Ahora bien, si se incluye dentro del saldo de la deuda de la Administración Central el 30% del valor del proyecto, el saldo de la deuda pasa de 1,6% del PIB Distrital en 2010 a 1,1% del PIB Distrital en 2020, con una leve subida en 2011 (Gráfico 34). En un escenario hipotético en el cual el Distrito asume el 100% de la deuda del Metro, el Stock de deuda se mueve en una senda ascendente hasta alcanzar un valor máximo en 2016, equivalente al 3,5% del PIB. En este escenario, el saldo de la deuda se duplicaría con respecto al escenario del 30% y alcanzaría una cifra de 2,6% del PIB distrital al final del periodo bajo estudio. Obsérvese, que en el escenario más extremo donde toda la deuda del Metro queda en cabeza de la Administración Central, la deuda es sostenible en un horizonte de mediano plazo.

Gráfico 34
Proyección del Saldo de la Deuda Administración Central
(Como % del PIB Distrital)



Fuente: SDH, Cálculos Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

6.3 Indicadores de Ley 358 de 1997

A continuación se presentan las proyecciones de sostenibilidad establecidas por la Ley 358 de 1997, con base en sus indicadores de capacidad de pago y solvencia para el periodo 2010-2020.

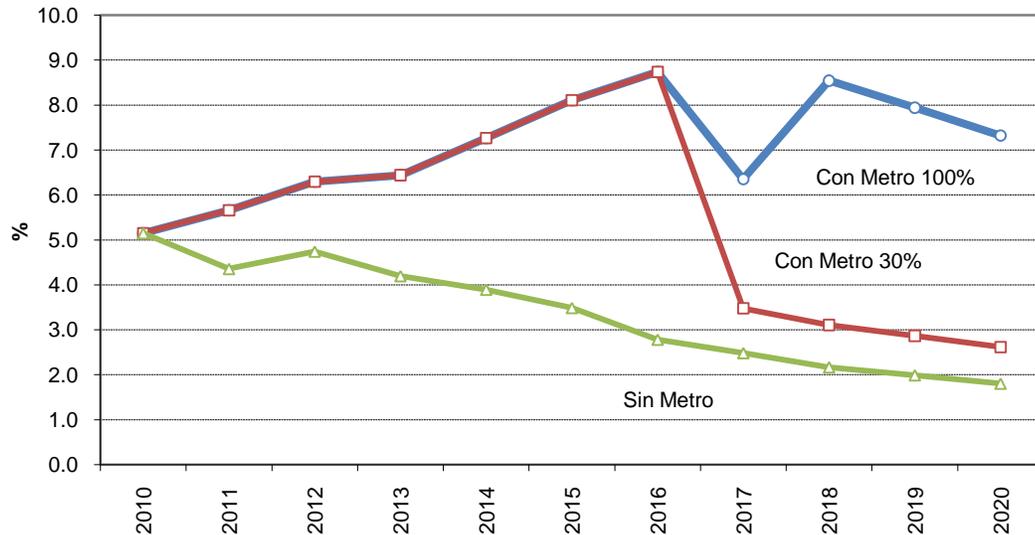
6.3.1 Indicador de capacidad de pago

El indicador de capacidad de pago se define como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones (artículo 1º. Ley 358 de 1997). De acuerdo con esta regla, el endeudamiento de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago, cuyo límite máximo es el 40% del ahorro operacional. Desde la expedición de la Ley el Distrito se ha mantenido dentro del rango establecido (40%). En 1997 se ubicó en el 14,2%, y en 2007 en 5,6%.

La proyección de este indicador para el periodo 2010-2020, señala que la Administración Distrital no va a tener problemas de liquidez a mediano plazo, ni siquiera considerando un escenario ácido en el cual se asume el flujo de caja del 30% de la deuda del Metro (Gráfico 35). En el escenario más extremo de asumir enteramente el flujo de caja de dicha deuda, el indicador es inferior al 9%. En cualquier caso, la relación entre intereses y ahorro operacional muestra una tendencia decreciente en el tiempo.



Grafico 35
Administración Central
Indicador de Capacidad de Pago (Intereses/Ahorro Operacional)



Fuente: Cálculos Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

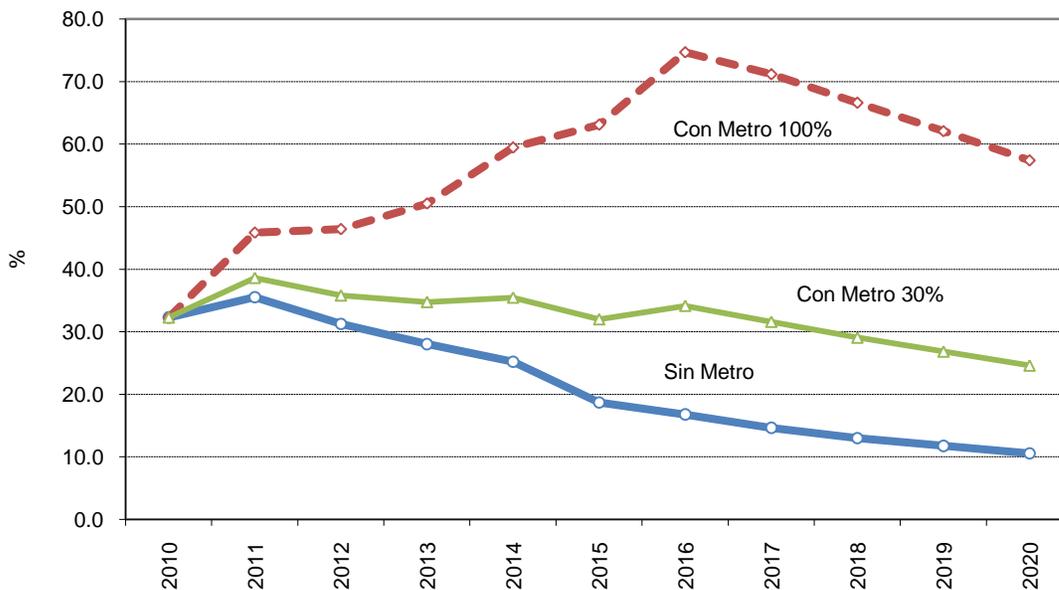
6.3.2 Indicador de sostenibilidad de la deuda

El indicador de sostenibilidad de la deuda se define como la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes, cuyo límite fue fijado por la Ley en el 80% (artículo 6º. Ley 358 de 1997). De esta forma ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito cuando la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

Respecto a este indicador, las finanzas distritales se han mantenido por debajo del tope establecido. En 1997 se registró un 47,09%, mientras en 2007 un 44,7%. Su nivel más alto se presentó en el año 2002 con 75,8%, situación que se pudo corregir posteriormente sin generar sobresaltos en las finanzas locales, gracias a la dinámica de los ingresos corrientes.

La relación saldo de la deuda de Bogotá a ingresos corrientes desciende a lo largo del tiempo, desde un 35% en 2011 hasta alcanzar límites del 10% en 2020, sin considerar los recursos del Metro. En un escenario en el que se asume el 30% de la deuda en la Administración Central, el indicador alcanza un punto máximo en 2011, de 38,6% y luego desciende hasta 24,6% en 2020. En un escenario, que considera que el 100% de la deuda pudiera quedar a cargo de la Administración Central se alcanzaría un valor máximo de 74,6% en el año 2016 y luego descendería por debajo de 60%. En ningún caso el indicador sobrepasa el límite fijado por la Ley 358 de 1997.

Grafico 36
Indicador de Sostenibilidad de la Deuda
(Saldo de la Deuda/Ingresos Corrientes)



Fuente: Cálculos Dirección de Estadísticas y estudios Fiscales.

7. ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

7.1 Estrategias en materia de ingresos

Los mecanismos para garantizar mayores ingresos tributarios se enfocan en un conjunto de medidas que buscan: a) la racionalización de los impuestos existentes, lo cual se refleja en la eliminación del impuesto a la publicidad exterior para 2010, b) el fortalecimiento de la gestión de fiscalización y cobro para controlar la evasión y la morosidad, la cual registró un aumento del 10,09% entre 2008 y 2009, c) el fortalecimiento de la gestión tributaria, y d) la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. Se planean acciones y estrategias a nivel de: a) eliminación de la exención en delineación urbana para VIS en estrato 4, 5 y 6, b) proyecto de estimaciones objetivas de ICA, c) gestión de cobranza de cartera para los impuestos predial, ICA y vehículos automotores, y d) aumento en un punto en la tarifa de avisos.

Frente a los aspectos anteriores se destacan las medidas de racionalización tributaria en los impuestos de vehículos, delineación urbana, predial unificado y plusvalía adoptadas por medio del Acuerdo 352 de 2008. Así mismo, el diseño de nuevos mecanismos para fortalecer el recaudo de los principales impuestos, por medio de acciones que permitan hacerle frente a la



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

evasión y morosidad de los diferentes tributos y de la racionalización de la carga tributaria, lo cual contribuirá a la consolidación del modelo de cultura tributaria.

7.2 Estrategias en materia de gastos

Las acciones en materia de gastos obedecen a políticas de austeridad y racionalización del mismo, las cuales recaen directamente en el gasto de funcionamiento de tal forma que los gastos generales y servicios personales se incrementen con la inflación. Así mismo, el servicio de la deuda debe responder a las mejores condiciones de financiamiento a nivel de perfil costo y plazo, según las condiciones del mercado, y la planeación de los desembolsos del crédito debe garantizar una estrecha relación con el disponible de caja de tesorería. La inversión está definida según los lineamientos del Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, siguiendo los parámetros de los Planes Maestros y del Plan de Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, con el fin de mejorar la ejecución presupuestal, el Plan de Desarrollo 2008 - 2012 incluyó dentro de las metas de ciudad la disminución de las reservas presupuestales, de tal forma que en el año 2012 éstas correspondan a un 5% del Presupuesto Anual del Distrito.

Por último es necesario recalcar que la estrategia en materia de ingresos y gastos del MFMP, garantiza la sostenibilidad de la deuda, según la cual el valor presente neto de los balances primarios debe ser igual o mayor al valor presente neto del pago de intereses. Sin embargo, se observa que no habría espacio para aumentar más el déficit. Hay que notar que estas proyecciones toman las metas de inversión del Plan de Desarrollo, según las cuales la inversión de la Administración Central se reduce como porcentaje del PIB en 2011 y 2012. A partir de 2013 se asume que ésta crece con el PIB nominal, es decir que se mantiene como porcentaje del PIB.

Esto quiere decir que la sostenibilidad del escenario fiscal depende en gran parte de un menor nivel de inversión, ya que si ésta se mantiene -como porcentaje del PIB- en el nivel proyectado para 2010 se dejaría de cumplir con esta condición de sostenibilidad.

8. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR

Como primera medida es importante aclarar que la meta de superávit primario establecida en el MFMP 2008 se calculó con base en la contabilidad presupuestal, es decir, incluye en el ítem “recursos de capital” rubros como superávit fiscal, cancelación de reservas y reaforos de vigencias anteriores, entre otros. A pesar de que los anteriores rubros están financiando gasto de 2008, son recursos que se registran como financiamiento y no como ingresos²³, según la metodología general para calcular el balance primario y el balance total.

En este sentido, se realiza el cálculo de la meta de balance primario con una reclasificación de los rubros presupuestales dando como resultado -0,39% del PIB distrital diferente a lo

²³ Esto quiere decir que se registra por debajo de la línea, donde ésta corresponde al resultado económico del Gobierno que puede ser déficit o superávit. Por encima de la línea se reflejan las operaciones corrientes de ingresos y gastos y por debajo las operaciones necesarias para compensar el desbalance presentado.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

presentado de 0.37%. Al cierre de 2008 el balance primario de 2008 fue de 0,37% del PIB distrital, mostrando un sobre-cumplimiento de la meta.

Cuadro 14
Balance Primario 2008

Concepto	Meta	Observado
Balance Primario Ajustado	-0,39	0,37
Balance Primario Presupuesto	0,37	N/A

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto
Cálculos: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

Esta mejora en los resultados sobre la meta se debe por un lado al comportamiento de los ingresos. En la vigencia 2008 el recaudo fue superior en \$504.186 millones a lo programado inicialmente. Este aumento obedece principalmente a: i) el mayor recaudo del ICA por \$283.654 millones, ii) el aumento de ingresos en delineación urbana en \$52.872 millones, asociado a un auge en la construcción en la ciudad, y iii) a los mayores ingresos no tributarios por \$66.685 millones, destacándose el comportamiento de multas, plusvalía y derechos. Así mismo, los recursos obtenidos por rendimientos financieros fueron superiores a los proyectados en \$77.574 millones, debido a un mayor portafolio de liquidez durante 2008. En el caso de los gastos, se presenta una menor ejecución del rubro asociado a: a) el servicio de deuda, principalmente de la deuda externa, explicado por un menor tipo de cambio efectivo frente al inicialmente proyectado, y b) los menores gastos en el rubro de inversión asociado a las transferencias para inversión.

9. COSTO FISCAL DE LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS VIGENCIAS 2008 Y 2009

En relación con el tema de beneficios tributarios, el Concejo de Bogotá tiene facultad para establecer tratamientos especiales pero se debe sujetar a lo dispuesto en la Ley 14 de 1983, que en su artículo 14 señala “Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal”²⁴. Dentro de los mecanismos para la reducción focalizada de la carga tributaria en el contexto distrital se distinguen tres instrumentos: exención, exclusión y descuento tributario. A continuación se describen cada uno de ellos.

Exención: el concepto de exención en materia tributaria está asociado a la obligación material, es decir el pago, más no a la obligación formal de presentar la declaración tributaria respectiva. En este sentido, se causa el tributo pero su tarifa puede ser cero, cuando la exención es total, o un porcentaje determinado, cuando la exención es parcial.

²⁴ La Constitución Política dispone, en su artículo 287, el principio de autonomía de las entidades territoriales como sinónimo de poder normativo, poder que se traduce en el campo fiscal en la facultad de “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Sin embargo, esta autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y de la ley. En efecto, la Constitución consagra el principio de legalidad de los impuestos, en virtud del cual es función de la ley “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales...” (art. 150-12). Así mismo autoriza a las Asambleas departamentales y Concejos municipales para decretar o votar las contribuciones o tributos fiscales locales, conforme a la ley (Arts. 300-4, 313-4 y 338). De esta manera, la Carta subordina el poder tributario de las entidades territoriales a la ley, en desarrollo del principio de unidad nacional consagrado en su artículo 1º. Es así como, en relación con los tributos que actualmente administra la Capital, no existe una autonomía plena y es necesario acatar en todo momento las restricciones que la ley ha impuesto.

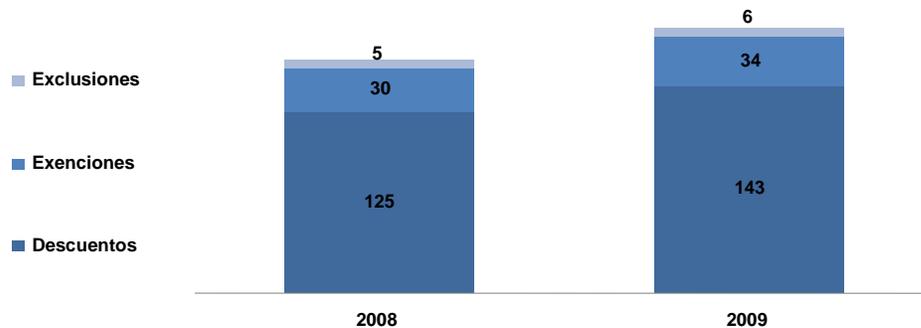


Exclusión: a diferencia de la exención, en esta figura no se causa el tributo; el sujeto pasivo esta eximido tanto del deber material (pago) como del deber formal (presentar declaración).

Descuento tributario: mediante este, la liquidación del impuesto se realiza de manera normal, es decir, sujeta a las bases y tarifas establecidas en el estatuto tributario para el respectivo impuesto. Una vez calculado el impuesto a pagar, se aplica un porcentaje de descuento, dando lugar a la partida de impuesto neto a pagar. En la Administración Distrital, esta figura está orientada a estimular el pago temprano de las obligaciones tributarias relacionadas con predial y vehículos.

En Bogotá, el costo fiscal por reducción de la carga tributaria ascendió a \$160.857 millones en 2008 y está previsto en \$183.077 millones para 2009. El valor de 2008 equivale al 4,19% del recaudo tributario obtenido. Los mayores valores corren por cuenta de los descuentos que representan en términos generales alrededor de 77,94% del valor total de los beneficios otorgados, en tanto que las exenciones se ubican sobre el 18,80% y las exclusiones sobre el 3,27%²⁵.

Gráfico 37
Exenciones, Exclusiones y Descuentos, 2008 – 2009
(Miles de Millones de \$)



Fuente: SDH, Dirección de Impuestos Distritales
Elaboró: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

²⁵ Los registros incluidos en este aparte no consideran la exclusión correspondiente a los predios de la Nación debido a que se está realizando la revisión del inventario físico de dichos predios a fin de hacer una depuración adecuada de la base.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuadro 15
Costo Fiscal de las Exenciones, Exclusiones y Descuentos Tributarios 2008-2009
(Millones de \$)

Concepto	2008	2009	% Var. 08/09
EXENCIONES	30.235	34.054	13%
- ICA	2.387	2.485	4%
Parqueaderos en edificaciones nuevas	151	157	4%
Inversión en parques vinculados al sistema distrital-Personas Jurídicas	2.236	2.328	4%
- PREDIAL UNIFICADO	10.344	13.347	29%
Actos terroristas y catástrofes	0	0	133%
Entidades Sindicales	0	0	na
Bienes de interés cultural	7.660	10.336	35%
Secuestrados y desaparecidos AC-26/1998	15	17	13%
Parqueaderos públicos	905	1.158	28%
Predios de propiedad del Distrito Capital de Bogotá	1.764	1.836	4%
- DELINEACION URBANA	17.504	18.223	4%
Vivienda de interés social según lo definido por la ley 812 de 2003	14.563	15.161	4%
Obras en inmuebles de conservación arquitectónica	2.071	2.156	4%
Estacionamientos públicos construidos área urbana Bogotá (21-Dic-98 / 31 Dic-01)	852	887	4%
Construcc./ Repar. Inmuebles afectados actos terroristas o catástrofes naturales Dec-Distrital 573-00.	18	19	6%
EXCLUSIONES	5.256	6.196	18%
- PREDIAL UNIFICADO	3.416	4.280	25%
Predios de propiedad de gobiernos extranjeros acreditados	728	1.052	45%
Instalaciones militares y de policía	1.224	1.436	17%
Predios Defensa Civil	0	0	na
Predios de iglesias destinados a culto o vivienda de comunidades religiosas.	750	972	30%
Predios Otras Iglesias	0	0	na
Salones comunales	262	323	23%
Predios excluidos de estratos 1 y 2 con avalúo inferior a \$8,351,000	294	312	6%
Bóvedas y Tumbas de propiedad de particulares o cementerios	158	185	17%
- VEHÍCULOS	1.840	1.916	4%
Motocicletas de menos 125 cc	1.840	1.916	4%
DESCUENTOS	125.366	142.827	14%
- Descuento del 50% por Matricula Nuevos y Traslado (*)	33.599	33.172	-1%
- Descuento del 10% por Pronto Pago	91.767	109.655	19%
Predial Unificado	70.577	84.980	20%
Vehículos Automotores	21.190	24.674	16%
Total Exenciones, Exclusiones y Descuentos	160.857	183.077	14%

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Impuestos
(*) Para el año 2008 el descuento fue del 100% según Acuerdo 297 de 2007.

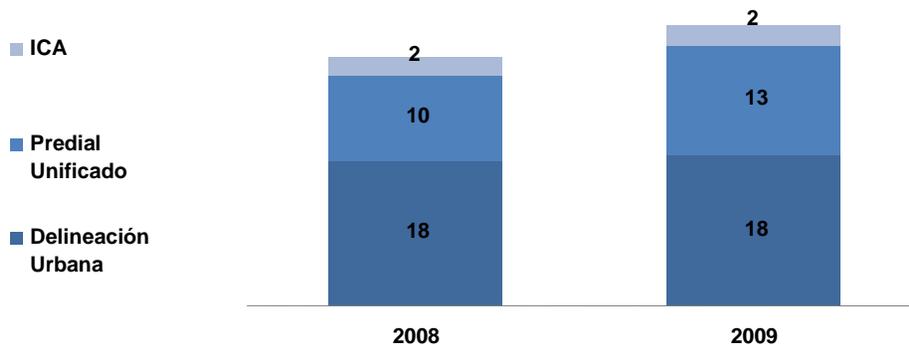


Como se observa en el anterior cuadro, el mayor incremento entre 2008 y 2009 se presenta en las exclusiones con los predios de propiedad de gobiernos extranjeros, como resultado de la actualización catastral generando mayor impuesto, lo que a su vez genera mayor exclusión. En cuanto a los descuentos tributarios otorgados por traslado de matrícula en vehículos, se presenta una leve tendencia a la baja, porque el descuento del 100% por este concepto, se redujo al 50% para 2009; los descuentos por pronto pago continúan creciendo a tasas de alrededor del 19,49%. Por su parte, el crecimiento en exenciones se explica por mayores exenciones en el Predial, asociados principalmente a bienes de interés cultural. A continuación se describe de manera detallada cada uno de los beneficios tributarios existentes en Bogotá.

9.1 Exenciones vigentes

Las exenciones recaen sobre los impuestos de industria y comercio, predial y delimitación urbana. Por este concepto, en 2008 se concedieron beneficios por valor de \$30.235 millones, donde los más representativos corresponden a delimitación urbana.

Gráfico 38
Exenciones 2008 - 2009
(Miles de Millones de \$)



Fuente: SDH, Dirección de Impuestos Distritales
Elaboró: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Impuesto de Industria y Comercio-ICA: mediante este impuesto se grava la actividad económica desarrollada en la ciudad, las exenciones vigentes son:

- Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que suscriban contratos con el IDR con el objeto de administrar, mantener e invertir en obras para el mejoramiento de los parques del Sistema de Parques Distritales. Esto ocurre siempre y cuando destinen para el cumplimiento del objeto del contrato, el equivalente a por lo menos el 80% de la exención. Este beneficio se extendió hasta el 31 de diciembre de 2012²⁶.

²⁶ Acuerdo No. 352 De 23 de Diciembre De 2008, Artículo 17. Tratamiento de Inversión de Parques.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

- Las edificaciones construidas para estacionamientos públicos entre el 21 de diciembre de 1998 y el 31 de diciembre de 2001, previo el cumplimiento de las condiciones exigidas por la ley, tendrán exención por 10 años, contados a partir del año siguiente a la terminación de la obra.

El beneficio de exención por el pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, que tienen las personas pertenecientes al régimen simplificado, que sean víctimas del secuestro o desaparición forzada²⁷, se extendió también para los contribuyentes pertenecientes al régimen común, personas naturales, con la expedición del Acuerdo No. 352 de 2008.

Predial unificado: es el gravamen a los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Capital de Bogotá. Las exenciones sobre este impuesto son:

- Las personas naturales y jurídicas, así como las sociedades de hecho, damnificadas como consecuencia de actos terroristas o catástrofes naturales ocurridas en el Distrito Capital, respecto de los bienes que resulten afectados en las mismas²⁸.
- Los predios que de acuerdo con las definiciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá hayan sido declarados Inmuebles de Interés Cultural en las categorías de conservación monumental, integral o tipológica. Esta exención es la más representativa dentro de las que aplican sobre el impuesto predial y recae sobre 18 mil predios aproximadamente, el costo en 2008 fue de \$7.660 millones, que corresponde al 74,05% del valor total de las exenciones efectuados por este concepto. Esta exención está vigente hasta el 31 de diciembre de 2009.
- Las personas víctimas de secuestro o desaparición forzada residentes en la ciudad, están exentas del impuesto predial sobre el bien inmueble donde habiten. Esto aplica siempre que el bien inmueble sea de propiedad del secuestrado o desaparecido, o de su cónyuge, o compañero o compañera permanente, o sus padres.
- Las edificaciones construidas para estacionamientos públicos entre el 21 de diciembre de 1998 y el 31 de diciembre de 2001, previo el cumplimiento de las condiciones exigidas por la ley, tendrán exención por 10 años, contados a partir del año siguiente a la terminación de la obra.
- Los inmuebles de propiedad del Distrito Capital de Bogotá destinados a la conservación de hoyas, canales y conducción de aguas, embalses, colectores de alcantarillado, tanques, plantas de purificación, servidumbres activas, plantas de energía y de teléfonos, vías de uso público y sobrantes de construcciones.

²⁷ Acuerdo No. 124 De 09 de Julio De 2004, Artículo 3. La persona víctima de secuestro o desaparición forzada, contribuyente del impuesto de industria y comercio del régimen simplificado, estará exenta del pago del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, durante el tiempo que dure el secuestro o la desaparición forzada.

²⁸ No se incluye los inmuebles de propiedad de las entidades sindicales de trabajadores, de primero, segundo y tercer grado, destinados a la actividad sindical, porque la fuente directa, el Ministerio de Protección no reportó información.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Delineación urbana: por medio del impuesto de delineación urbana se cobra el 2,6% sobre el monto total del presupuesto de obra o construcción en 2008²⁹. El impuesto se causa cuando se expide la licencia de construcción, ampliación y reparación de obras o urbanización de terrenos. Las exenciones vigentes son:

- Las obras que implementen programas de vivienda de interés social, entendida ésta como aquella que se desarrolle para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos (Ley 812 de 2003, artículo 104)³⁰.
- Las obras en inmuebles de conservación arquitectónica, tendientes a su restauración o conservación de acuerdo con proyectos autorizados por la Secretaría Distrital de Planeación³¹.
- Las edificaciones construidas para estacionamientos públicos entre el 21 de diciembre de 1998 y el 31 de diciembre de 2001, previo el cumplimiento de las condiciones exigidas por la ley, tendrán exención por 10 años, contados a partir del año siguiente a la terminación de la obra (Acuerdo 26 de 1998).
- Obras que se realicen para construir o reparar inmuebles afectados por actos terroristas o catástrofes naturales. (Acuerdo 26 de 1998, Decreto Reglamentario 573 de 2000).

Con la entrada en vigencia del Acuerdo 352 del 23 de diciembre de 2008, se modificó el régimen del tributo. El hecho generador del impuesto de delineación urbana lo constituye la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya expedido y notificado licencia de construcción y sus modificaciones y el acto de reconocimiento de la existencia de edificaciones en el Distrito Capital de Bogotá, de que trata el artículo 57 del Decreto Nacional 1600 de 2005 modificado por el artículo 57 del Decreto Nacional 564 de 2006³².

Las exenciones en delineación urbana tuvieron un costo de \$17.504 millones en 2008, de los cuales \$14.563 millones corresponden a programas de vivienda de interés social constituyéndose en el monto más representativo de las exenciones.

²⁹ Con el Acuerdo 352 de 2008, se incremento al 3% sobre el valor ejecutado de la obra salvo el pago realizado a título de anticipo el cual se liquida al 2.6% del monto total del presupuesto de obra o construcción.

³⁰ Con la información consolidada de 2008 se tomó el valor de las declaraciones y se proyectó 2009 ajustado con la eliminación de la exención para predios de VIS estratos 4,5 y 6 del Acuerdo 352 de 2008.

³¹ Valor ajustado incluyendo predios no emitidos cuyas marcas son: dirección nula, predio depurado con identificación de responsable nula, saldo a favor corrección 2007, predio actualizado con pago y NO número de pisos.

³² El Acuerdo 352 del 23 de diciembre de 2008 regula el régimen del tributo frente a: i) el hecho generador del impuesto (artículo 2), ii) sujeto pasivo (artículo 4), iii) base gravable (artículo 5), iv) Anticipo (artículo 7), v) tarifas (artículo 6), vi) declaración y pago del impuesto (artículo 8), vii) exenciones (artículo 9) y viii) exclusiones (artículo 11). Para la vigencia 2009, quedan exentas del pago del impuesto de delineación urbana, las siguientes obras:

- En la modalidad de obra nueva, las obras correspondientes a los programas y soluciones de vivienda de interés social con sus correspondientes áreas comunes construidas en los estratos 1, 2 y 3.
- Las obras de autoconstrucción de vivienda, de estratos 1 y 2, que no excedan los topes definidos por la Ley para el valor de la vivienda de interés social.
- Las ampliaciones, modificaciones, adecuaciones o reparación de los inmuebles de los estratos 1, 2 y 3 de uso residencial, con avalúo catastral vigente inferior a 135 SMLMV.
- Las obras que se realicen para reparar o reconstruir los inmuebles afectados por actos terroristas o catástrofes naturales ocurridos en el Distrito Capital, en las condiciones que para el efecto se establezcan en el decreto reglamentario.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

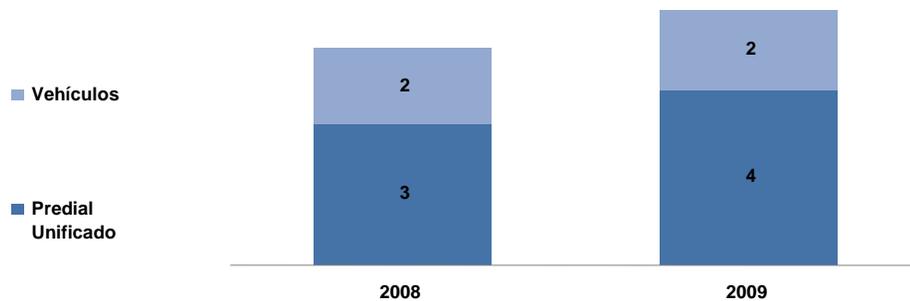
SECRETARÍA DE HACIENDA

9.2 Exclusiones vigentes

Las exclusiones que representan mayor costo para la Administración Distrital son las concedidas por el impuesto predial con el 64,99% del total de este rubro. La participación en este porcentaje está dada de la siguiente manera: Predios de propiedad de gobiernos extranjeros acreditados 44,51%, predios de iglesias destinados a culto o vivienda de comunidades religiosas, incluidos los inmuebles de propiedad de otras iglesias diferentes a la católica³³ 29,60%, salones comunales 23,28%, las instalaciones militares y de policía 17,32%, bóvedas y tumbas de propiedad de particulares o cementerios³⁴ 17,09% y por último, predios estratos 1 y 2 con avalúo inferior a \$8.351.000, 6,12%. Las exclusiones concedidas por el impuesto de vehículos constituyen el restante 35,01% conformado por las motocicletas de menos de 125 centímetros cúbicos.

Las exclusiones en 2008 ascendieron a \$5.256 millones que equivalen al 3,27% del total de beneficios tributarios.

Gráfico 39
Exclusiones 2008 - 2009
Miles de Millones de \$



Fuente: SDH, Dirección de Impuestos Distritales
Elaboró: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

9.3 Descuentos vigentes

Los descuentos otorgados están dirigidos al pronto pago de los impuestos de predial (10%) y vehículos (10%) y además por matrícula de vehículos nuevos (50%) o traslado de cuenta del vehículo a Bogotá (50%)³⁵. Los descuentos por pronto pago para esta vigencia ascendieron a

³³ Se incluyeron en una sola marca las católicas y otras iglesias diferentes a la católica.

³⁴ Para este año estos predios aparecen con marca, debido a mejoramiento en la calidad de la información, puesto que no se cuenta con una base actualizada del inventario de los predios con beneficios, el objetivo es mantener y actualizar las marcas para garantizar la continuidad en la estadística.

³⁵ El Acuerdo 297 de 2007, contempló un beneficio tributario para aquellos contribuyentes que trasladaran su matrícula a la ciudad de Bogotá, dicho beneficio otorgó un descuento del 100% del valor del impuesto para la vigencia 2009, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos: a) Radicar el traslado de la cuenta del vehículo en la jurisdicción del Distrito Capital, dentro del

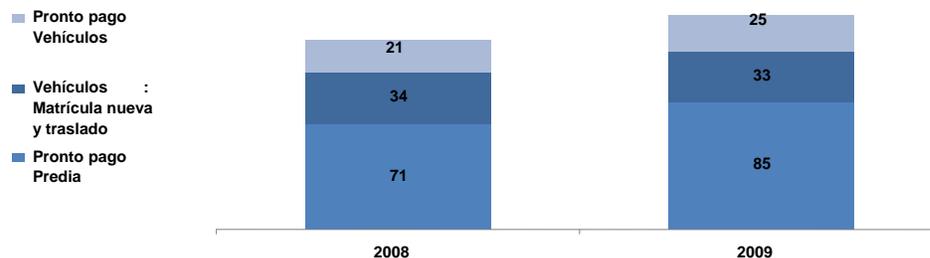


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

\$91.767 millones, que equivalen al 73,20% del costo de los descuentos y al 77,94% del total de beneficios tributarios (exenciones, exclusiones y descuentos).

Para el año 2009 se proyecta una leve disminución en el descuento por matrícula de vehículos nuevos y traslado debido a la eliminación del descuento del 100%. Sin embargo, es importante tener en cuenta que se otorga un beneficio del 50%, el cual está vigente hasta el 31 de diciembre de 2009, por derechos adquiridos de quienes realizaron traslados o matrículas en 2008.

Gráfico 40
Exenciones 2008 - 2009
(Miles de Millones de \$)



Fuente: SDH, Dirección de Impuestos Distritales
Elaboró: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

10. PASIVOS CONTINGENTES, PASIVO PENSIONAL Y PASIVOS EXIGIBLES

Este capítulo tiene por objeto cuantificar las obligaciones que, debido a la forma como se realiza la contabilidad de las finanzas públicas, difieren de los compromisos presupuestales generados por la prestación de bienes y servicios públicos en la respectiva vigencia y por tanto tiene una forma particular de incluirse en las cuentas fiscales. Vale la pena mencionar que este tipo de prácticas contables no son particulares de la Administración Distrital sino que son comunes y aceptadas tanto a nivel nacional como internacional. Los pasivos que se tienen en cuenta en este capítulo son: los pasivos contingentes, el pasivo pensional y los pasivos exigibles.

El pasivo contingente corresponde a obligaciones pecuniarias que dependen de la ocurrencia de eventos futuros e inciertos y se pueden dividir entre explícitos e implícitos. Son explícitos cuando hacen referencia, por ejemplo, a garantías directas otorgadas por los gobiernos, o implícitos, cuando se trata de las obligaciones que se generan en la función general del gobierno como ente responsable del bienestar general del sistema.

El pasivo pensional es un pasivo directo, que se divide también en explícito e implícito. Las pensiones propias de los funcionarios de las administraciones públicas son un pasivo explícito,

término de vigencia del Acuerdo; es decir, entre el 25 de diciembre de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2008; y b) Que sea la primera vez que el propietario realiza este trámite en Bogotá.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

en tanto que el pasivo pensional correspondiente al régimen de prima media, de la seguridad social administrada por el Estado, es un pasivo implícito³⁶.

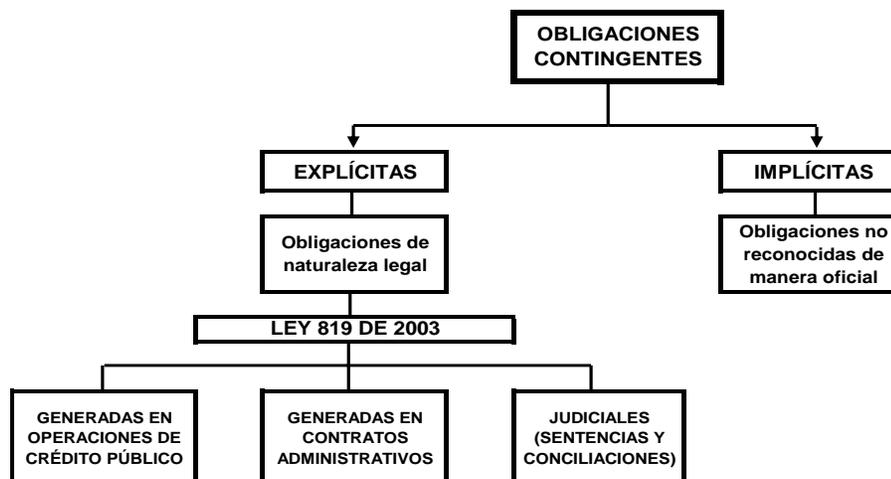
Los pasivos exigibles son aquellos compromisos debidamente perfeccionados, que fenecen presupuestalmente por no haber sido cancelados en la vigencia en que se constituyeron como reserva presupuestal, por tanto deben pagarse con cargo al presupuesto de la vigencia en que se hagan exigibles.

10.1 Pasivos contingentes

La gestión de la administración pública comúnmente está expuesta a una serie de obligaciones condicionadas a hechos futuros y que están al margen del presupuesto público, sobre todo por su característica de exigibilidad incierta. Es decir que pueden o no llegar a ser exigibles según ocurran o no determinados hechos. Son los llamados pasivos contingentes, los cuales juegan un papel cada vez más importante dentro del proceso de planeación, ejecución y control financiero de las entidades públicas y privadas. El impacto adverso de estas obligaciones sobre la estabilidad financiera, acompañada de la incertidumbre que se genera sobre los procesos de planeación presupuestal, son factores de riesgo que inciden directamente en el logro de los objetivos propuestos. Estos pasivos se clasifican en explícitos e implícitos (Gráfico 41).

Los contingentes explícitos se definen como obligaciones de naturaleza legal, que sólo se hacen efectivas ante la ocurrencia de ciertos eventos específicos y previamente pactados. Su reconocimiento tiene como propósito principal cubrir, parcial o totalmente, riesgos asociados a la probabilidad de ocurrencia de los mismos. En tal sentido, involucran obligaciones concretas generadas por las leyes o por contratos como por ejemplo las garantías otorgadas por las administraciones a operaciones de crédito, inversiones privadas, operaciones comerciales y cambiarias y sistemas de seguros de los gobiernos.

Gráfico 41
Obligaciones Contingentes: Clasificación



Fuente: SDH, Oficina de Análisis y Control de Riesgo.

³⁶ Por ello, si bien la Nación contabiliza pasivo explícito e implícito por este concepto, el Distrito sólo registra pasivo pensional explícito.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Por su parte los contingentes implícitos hacen referencia a cargas que de no asumirse, tendrían un costo significativamente alto en términos no sólo económicos sino también sociales. Por tal situación, deben ser asumidos por la administración pública bien sea por aspectos políticos o morales, dado su carácter de órgano rector del bienestar económico y social de la comunidad administrada.

En este aparte se presenta la valoración de las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, que pueden tener un efecto negativo importante sobre las finanzas públicas del Distrito Capital³⁷. Son de carácter explícito y de acuerdo con el marco normativo dispuesto en la Ley 819 de 2003 son: a) sentencias y conciliaciones, b) contratos administrativos, y c) operaciones de crédito público.

10.1.1 Sentencias y conciliaciones

Una demanda o acto legal en contra de una entidad pública implica un riesgo de pérdida y por consiguiente una probabilidad de erogación monetaria. Las principales acciones de la Administración que generan riesgos judiciales son: la liquidación y reestructuración de entidades, la implementación de políticas públicas que generan controversia³⁸, la concepción de un Estado protector de derechos e indemnizador del daño antijurídico. Adicionalmente, la existencia de acciones constitucionales lleva a la instauración de un importante número de procesos judiciales, por parte de personas naturales y jurídicas, que buscan indemnizaciones y compensaciones pecuniarias de parte del Distrito. A continuación se presenta la metodología que se emplea para valorar estos pasivos y los resultados de la misma.

10.1.1.1 Metodología de valoración

La metodología para valoración de los contingentes por sentencias y conciliaciones se orienta a establecer el valor probabilístico estimado de las obligaciones asociadas a cada uno de los procesos judiciales en contra del Distrito. Para ello, la metodología cuenta con parámetros de ajuste, tales como: la probabilidad histórica de fallo en contra por tipo de proceso e instancia, el nivel de éxito del abogado a cargo de los procesos, los márgenes de costos asociados a cada tipo de proceso, la vida promedio histórica de los procesos, las tasas de descuento y el nivel de error entre otros.³⁹

³⁷ El proceso de gestión y valoración de las obligaciones contingentes en el Distrito se formalizó mediante el Decreto Distrital 175 de 2004 y la resolución de la Secretaría Distrital de Hacienda 866 de 2004, en los cuales se estableció el proceso básico de la gestión sobre el tema, el manual de procedimientos y la metodología de valoración de las contingencias judiciales.

³⁸ Es el caso de políticas relacionadas con vendedores ambulantes, sistema de transporte público, prohibición del uso de pólvora, restricciones vehiculares; y en general a diferentes aspectos de inconformidad generados por la acción u omisión de la gestión pública.

³⁹ La metodología de valoración se desarrolló a partir de la implementación del módulo de valoración del contingente judicial en el aplicativo SIPROJ-WEB (Sistema de Información de Procesos Judiciales). Herramienta en línea, a través de la cual todas las entidades del orden distrital están obligadas a reportar y actualizar sus procesos judiciales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

El concepto del apoderado que lleva la representación judicial de los procesos, es el punto de partida para la valoración del contingente. Para estandarizar este concepto, se cuenta con una lista de verificación que en conjunto, señala la probabilidad base de fallo en contra (baja, media o alta).

La valoración de las obligaciones contingentes judiciales obedece a la información calificada y actualizada al 30 de junio de 2009 en el Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB por cada una de las entidades distritales.

10.1.1.2 Resultados de la valoración

El procedimiento de valoración del contingente muestra los resultados para los procesos interpuestos en contra de entidades del sector central y establecimientos públicos y su comportamiento entre diciembre de 2008 y junio de 2009. El semestre analizado muestra una disminución en el número de procesos en contra (9,75%) al pasar de 5.680 procesos a 5.126. Sin embargo, el valor de las pretensiones y del contingente estimado presentan un aumento significativo, del 11,6% y 28% respectivamente. En total se registraron 5.126 procesos en contra del sector central y establecimientos públicos, de los cuales fueron valorados 5.007, es decir, el 97.68%.

Si bien, el valor de las pretensiones fue actualizado con el índice de precios al consumidor, el aumento registrado con respecto al año inmediatamente anterior se explica principalmente por dos procesos: la acción de reparación directa interpuesta contra las entidades del sector central, Secretaría General de la Alcaldía Mayor y el IDU en el 2005, por la responsabilidad administrativa y civil en el caso de la muerte de los niños del Colegio Agustiniانو Norte, en donde las pretensiones pasaron de \$871 millones de pesos en 2008 a \$243.7 miles de millones en 2009; y la acción de reparación directa interpuesta contra la Secretaría de Gobierno alcaldía local de San Cristóbal, por perjuicios patrimoniales y morales ocasionados tras la muerte de la señora Sonia Constanza Torres, por un valor de \$132.9 miles de millones, acción interpuesta en noviembre de 2008.

De esta forma, mediante esta valoración se ha determinado que el valor del contingente judicial atribuible a la Administración Central y a los Establecimientos Públicos es de \$1,7 billones a junio 30 de 2009 (cuadro 16).



Cuadro 16
Obligaciones Contingentes Judiciales
Sector Central y Establecimientos Públicos
Miles de Millones de \$

Valoraciones	Dic-08	Jun-09	% Var. 08/09
1. Numero de Procesos			
No. de procesos en contra del Sector Central y Establecimientos Públicos	5.680	5.126	-9,75%
No. de procesos valorados	5.464	5.007	-8,36%
Porcentaje (%)	96,20%	97,68%	
2. Pretensiones			
De los procesos en contra del Sector Central y Establecimientos Públicos	5.516	6.156	11,60%
Total procesos valorados	15.317	16.856	10,05%
Porcentaje (%)	36,01%	36,52%	
3. Contingencia Estimada			
De los procesos en contra del Sector Central y Establecimientos Públicos	1.329	1.702	28,07%
Total procesos valorados	4.133	4.812	16,43%
Porcentaje (%)	32,16%	35,37%	

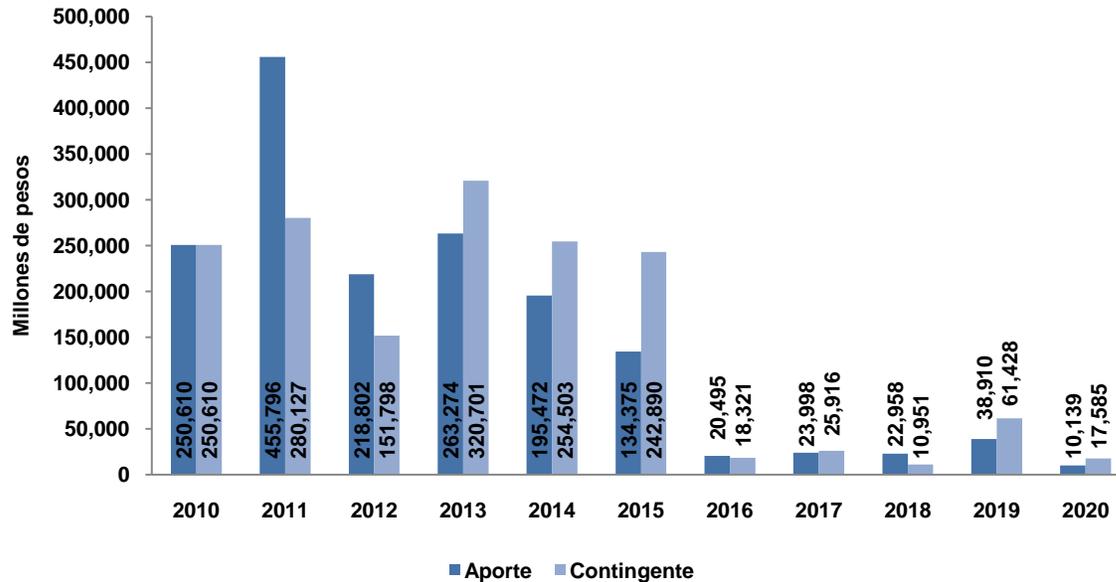
Fuente: SDH, Oficina de Análisis y Control de Riesgo.

Con la valoración expuesta, se calculó el perfil de riesgo y el plan de aportes técnico. El perfil de riesgo corresponde a la distribución del valor del contingente estimado y consolidado para los próximos once años (2010-2020), de acuerdo con la vida estimada de cada uno de los procesos valorados según el tipo.

El plan de aportes técnico se calculó con base en la metodología dispuesta (gradiente anual), aplicada de manera independiente a cada conjunto de procesos agrupados conforme a la variable vida estimada. Lo anterior se realizó sin considerar el riesgo inminente, es decir descontando los procesos que fueron reportados por los abogados con un tiempo estimado de fallo inferior o igual a seis meses, por lo que corresponden al año 2009. En el gráfico 42 y el cuadro 17 se aprecia el contingente a cargo de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos, desagregado por entidades para 2010 y distribuido en el período 2010-2020.



Gráfico 42
Plan de Aportes Técnico y Perfil de Riesgo Procesos
Administración Central y Establecimientos Públicos
Millones de \$



Fuente: SDH-Oficina de Análisis y Control de Riesgo.

En el cuadro 17 se observa el valor del contingente estimado para los procesos judiciales valorados atribuibles al Sector Central y Establecimientos Públicos desagregado por entidad. Es de resaltar que el 33,47% del contingente estimado para 2010 (\$83.880 miles de millones sobre un total de \$250.6 miles de millones), está concentrado en cinco entidades del Distrito, las cuales acumulan 1.251 procesos sobre un total de 1.557, correspondiente al 80,35% del total para 2010⁴⁰.

⁴⁰ Las 5 entidades más representativas son: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (32.93%), Secretaría de Educación (25.74%), Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones (17.19%), Secretaría Hacienda – Dirección Distrital de Impuestos (14.07%) y Secretaría de Hacienda – Fondo de Pensiones Públicas (10.07%).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuadro 17
Contingente 2010 Discriminado por Entidad y No. de Procesos
(Millones de \$)

Nombre Entidad	No. de Procesos	Valor Contingente	Promedio Proceso
SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA RECREACIÓN Y DEPORTE	1	91.308	91.308
SECRETARÍA DE HACIENDA - DIRECCIÓN DE IMPUESTOS DISTRITALES	176	51.873	295
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	322	26.202	81
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO	-	24.695	24.695
FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD	-	7.843	7.843
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL	-	5.978	5.978
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-SANTAFÉ	2	5.363	2.681
SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ	2	4.501	2.251
FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS CESANTIAS Y PENSIONES	215	3.382	16
SECRETARÍA DE GOBIERNO	32	2.970	93
FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL - (EN LIQUIDACIÓN)	3	2.426	809
SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL	5	2.280	456
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE	-	1.794	1.794
SECRETARÍA DE HACIENDA	12	1.662	138
SECRETARÍA DE HACIENDA - FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS	126	1.623	13
SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS	-	1.521	1.521
SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE	1	1.338	1.338
SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD	-	1.318	1.318
PERSONERÍA DE BOGOTÁ	45	1.305	29
SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT	-	992	992
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO	6	990	165
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-SAN CRISTÓBAL	2	852	426
SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR	412	800	2
SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD	8	742	93
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE-DAMA	3	663	221
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-USAQUÉN	3	617	206
FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD	-	532	532
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL	11	456	41
CONTRALORÍA DE BOGOTÁ	21	451	21
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-RAFAEL URIBE	2	334	167
FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL	-	255	255
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-FONTIBÓN	1	223	223
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-SUBA	1	222	222
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-SAN CRISTÓBAL	2	220	110
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL	1	218	218
CONCEJO DE BOGOTÁ	47	214	5
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO PEDAG	-	169	169
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-SUBA	-	149	149
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-SANTAFÉ	-	149	149



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuadro 17 (continuación)
Contingente 2010 Discriminado por Entidad y No. de Procesos
(Millones de \$)

Nombre Entidad	No. de Procesos	Valor Contingente	Promedio Proceso
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-CHAPINERO	3	140	47
SECRETARÍA DE HACIENDA - CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL	8	135	17
SECRETARÍA DE HACIENDA – EDIS	41	135	3
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-ENGATIVÁ	-	135	135
SECRETARÍA DE GOBIERNO JAL-USAQUÉN	-	131	131
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-RAFAEL URIBE	-	110	110
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-PUENTE ARANDA	1	96	96
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-ANTONIO NARIÑO	-	83	83
CAJA DE VIVIENDA POPULAR	8	78	10
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRICTAL	9	77	9
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-PUENTE ARANDA	2	77	38
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-KENNEDY	3	75	25
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-USME	-	60	60
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-CIUDAD BOLIVAR	1	60	60
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-TEUSAQUILLO	1	60	60
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-KENNEDY	-	54	54
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-FONTIBÓN	-	53	53
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-LA CANDELARIA	-	53	53
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-BOSA	-	53	53
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-BARRIOS UNIDOS	-	53	53
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-ANTONIO NARIÑO	1	53	53
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-TUNJUELITO	-	43	43
SECRETARÍA DE HACIENDA – SISE	1	38	38
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-TEUSAQUILLO	3	22	7
VEEDURÍA DE BOGOTÁ	3	17	6
SECRETARÍA DE GOBIERNO JAL-ANTONIO NARIÑO	-	14	14
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL	1	13	13
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-ENGATIVÁ	2	12	6
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-SUMAPAZ	1	9	9
SECRETARÍA DE HACIENDA – EDTU	4	8	2
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-LOS MÁRTIRES	-	7	7
SECRETARÍA DISTRICTAL DE PLANEACIÓN	-	6	6
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-BARRIOS UNIDOS	1	6	6
FONDO DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS	-	5	5
SECRETARÍA DE GOBIERNO-DIREC PREV. ATEN. EMERGENCIAS	-	5	5
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-LA CANDELARIA	-	2	2
INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES	-	1	1
SECRETARÍA DE GOBIERNO ALC.LOCAL-BOSA	-	1	1
SECRETARÍA DE GOBIERNO FDL-CIUDAD BOLIVAR	1	0	0
TOTAL GENERAL	1.557	250.611	161

Fuente: SDH-Oficina de Análisis y Control de Riesgo.



10.1.2 Contratos administrativos

Los pasivos contingentes por contratos administrativos se originan por el otorgamiento de garantías explícitas a favor de un tercero, relacionadas con proyectos de inversión cuya financiación y ejecución involucran la apropiación de recursos presupuestales de vigencias futuras. Solo se ha identificado este tipo de contingencia en el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU con respecto a la cláusula de ingresos mínimos garantizados en los contratos de concesión para la construcción, operación, y mantenimiento de los parqueaderos de la carrera 15.

10.1.2.1 Metodología de valoración

La Secretaría Distrital de Hacienda lidera el proceso de identificación y valoración de las obligaciones contingentes derivadas de contratos administrativos-OCGCA. De acuerdo con las Resoluciones 866 de 2004 y 303 de 2007, una vez que las entidades identifican las OCGCA, proceden a realizar la valoración de cada contingente según el tipo de contrato.

10.1.2.2 Resultado de la valoración

Frente a la contingencia del IDU, se proyecta que para el 2009 (cuyo valor se cancela con cargo al presupuesto de la vigencia 2010), la garantía concedida en los contratos asciende a \$6.555 millones de pesos de 2009, 1,1% más que el desembolso por el cubrimiento de la garantía en el 2008, explicado por la actualización de las variables del modelo (promedio de ingresos mensuales, tasa de crecimiento y monto mensual de la cobertura a precios constantes de 2009)

10.1.3 Operaciones de crédito público

Los pasivos contingentes por operaciones de crédito público se originan cuando la Administración Central actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago. El único pasivo contingente por este concepto corresponde al contrato de empréstito entre The Overseas Economic Cooperation Fund y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB, celebrado en 1991. El contrato se realizó por la suma de 8.375 millones de Yenes Japoneses, para la ejecución del Proyecto de Mejora del Acueducto de Bogotá y el Distrito se constituyó como garante del mismo.

10.1.3.1 Metodología de valoración

La metodología se basa en el análisis del flujo proyectado de ingresos y egresos de la entidad a evaluar con base en los supuestos establecidos para el desarrollo de la estrategia operacional y de gestión de la entidad. El proceso también considera la simulación de los pagos proyectados del servicio de deuda de las operaciones de crédito público vigentes, tanto garantizada como no garantizada por la Administración Distrital. Así, se sustentan diferentes escenarios de riesgo permite obtener señales sobre la posibilidad de ocurrencia de una contingencia (indicador que determina la ocurrencia de no pago).



10.1.3.2 Resultado de la valoración

De acuerdo con el modelo de simulación, el servicio de la deuda muestra una concentración de pagos en los años 2012 y 2013, explicado por el vencimiento de los bonos de deuda interna serie D y serie A. La simulación en escenarios del nivel de capacidad de pago muestra que la EAAB no presenta ocurrencia de default que conlleve actualmente al Distrito a la provisión de recursos para honrar la garantía otorgada. Cabe anotar que la calificadora de riesgo Fitch Ratings, con ocasión de la revisión anual de las calificaciones de la emisión de bonos de deuda pública interna por \$100 mil millones realizada en septiembre de 2009 decidió afirmar la calificación AAA con perspectiva estable, siendo esta la más alta calidad crediticia en su escala de calificaciones domesticas.

10.2 Pasivo pensional

La deuda pensional del distrito constituye un pasivo directo y explícito, por lo cual la Administración Distrital hace su reconocimiento y revelación de acuerdo con la normatividad vigente⁴¹. En virtud del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, mediante el cual se dictan normas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, el Fondo de Ahorro y Vivienda FAVIDI se transformó en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones-FONCEP⁴² y asumió la administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá⁴³.

La Ley 549 de 1999 establece la obligación de elaborar cálculos actuariales sobre el pasivo pensional de cada entidad territorial de acuerdo con la metodología y dentro del programa que diseñe la Nación por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este programa deberá contemplar el cálculo del pasivo a través del levantamiento de historias laborales.

El valor resultado del cálculo actuarial equivale al valor presente de los pagos futuros que las entidades empleadoras, en este caso de la Administración Distrital, deberán realizar a sus pensionados actuales, o quienes hayan adquirido derechos, por concepto de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de pensiones y bonos pensionales. De igual manera, incluye el valor presente de los pagos futuros que la entidad deberá realizar a favor del personal activo. Con base en ello, las entidades responsables registran las provisiones y amortizaciones de pensiones actuales y futuras, el cual se actualiza anualmente.

El cálculo actuarial del pasivo pensional administrado por FONCEP registraba, en los estados contables con cierre a diciembre 31 de 2008, un valor de \$6,1 billones de los cuales estaban provisionados \$1,6 billones (el 27,56%) incluyendo tanto encargos fiduciarios como la reserva en el consorcio FONCEP, provisión considerada alta, si se tienen en cuenta los niveles de provisión en Colombia.

⁴¹ Ley 549 de 1999, Decreto 1308 del 21 de Mayo de 2003 y Resolución 356 del 05 de septiembre de 2007 de la Contaduría General de la Nación.

⁴² Establecimiento Público de orden distrital con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, perteneciente a la estructura del sector descentralizado y adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda.

⁴³ Las entidades del orden distrital que reconocen y pagan pensiones, adicional a FONCEP, son La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB-ESP, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá EEB-ESP, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá-ETB y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Esta cifra difiere de la reportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) que registra un valor de \$10,9 billones. Ahora bien, el procedimiento para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional, establece que en el evento en que se haya contratado la realización del cálculo actuarial y su valor difiera del suministrado por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del MHCP, se revelará el valor del cálculo actuarial contratado, sin perjuicio de realizar los acercamientos pertinentes con esta entidad para efectos de subsanar las diferencias presentadas. En este sentido, se están realizando las gestiones para establecer y corregir las causas que dieron origen a tales diferencias. Entre las causas que se han identificado se encuentran: el tamaño de la población de activos y retirados, las pensiones de docentes nacionalizados, la población afiliada al fondo del magisterio y utilización por parte del MHCP, de salario promedio en lugar de asignaciones individuales. Al 30 de septiembre de 2009, las diferencias con las cifras del MHCP se mantienen ya que el resultado será revisado y cambiado por el Ministerio una vez FONCEP culmine el 100% del levantamiento de las historias laborales (PASIVOCOL).

De otra parte, la Administración Central distrital tiene obligación de concurrencia, junto con la Nación y la misma institución, en la financiación del pasivo pensional de la Universidad Distrital⁴⁴ (que no está a cargo de FONCEP). Al respecto, el cálculo actuarial realizado por la Universidad está basado en lo establecido en las convenciones colectivas de esa institución, lo que imposibilitaba determinar el valor sobre el cual debe concurrir la Administración Central, toda vez que este tipo de obligaciones se estipulan únicamente bajo las normas legales existentes. Los factores no contemplados por la ley los debe asumir la Universidad, por tanto, se requiere de dos cálculos actuariales; uno con los factores ajustados a derecho y otro con los factores extralegales.

Con corte al 31 de diciembre de 2007, la Universidad Distrital registraba un pasivo pensional con factores estrictamente legales, valorado en \$371.151 millones, mientras que el pasivo pensional incluyendo los factores extralegales reconocidos por la Universidad a trabajadores oficiales como a empleados públicos docentes y administrativos de \$553.912 millones.

Los últimos cálculos arrojan un pasivo pensional a 31 de diciembre de 2008 de \$598.422 millones incluyendo factores extralegales.

10.3 Pasivos exigibles

Para 2010 los pasivos exigibles programados ascienden a \$300.020 millones: de éstos \$239.502 millones se incorporan en los Establecimientos Públicos y \$60.520 millones en la Administración Central. Los mayores montos corresponden al IDU (\$194.790 millones), con una participación del 64,93% y a la Secretaría de Educación del Distrito (\$27.160 millones) con el 9,05%. (Cuadro 18).

En el IDU los Pasivos Exigibles obedecen a varios aspectos que inciden en la construcción, rehabilitación y conservación de la malla vial, obras de espacio público y acceso a barrios, entre

⁴⁴ Decreto Nacional 2337 de 1996, Artículo 7: "Aportes para el pago del pasivo pensional de las universidades oficiales y de las instituciones oficiales de educación superior del orden territorial. Los recursos para el pago del pasivo pensional de las instituciones de que trata el presente Decreto, causado hasta el 23 de diciembre de 1993, serán sufragados, además de la respectiva institución, por la Nación y por cada una de las entidades territoriales correspondientes, de acuerdo con la ejecución presupuestal, en un monto equivalente a su participación en la financiación de las universidades o instituciones de educación superior, en los últimos cinco (5) años anteriores a la vigencia de la Ley 100 de 1993.....".



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

los cuales están: decisiones judiciales sobre compra de predios y otorgamiento de licencias por fuera de los tiempos previstos, lo que impacta los costos de las obras y los tiempos de realización de las mismas, entre otros.

En la Secretaría de Educación del Distrito los Pasivos Exigibles, corresponden en un alto porcentaje a contratos que se encuentran en la fase final de construcción, por lo que fue necesario dejar el equivalente al 10% de su valor, para efectuar las liquidaciones. Así mismo a contratos que se encuentran a la fecha en revisión de las interventorias, una vez están rindan el informe pasaran a la etapa de liquidación y pago.

Los pasivos exigibles de la Secretaria Distrital de Movilidad están constituidos principalmente por contratos que amparan actividades como: el diseño conceptual del metro y contratos de instalación y mantenimiento de señalización y semaforización.

En el Fondo Financiero Distrital de Salud FFDS, los pasivos cubrirán las obligaciones adquiridas en la construcción del Hospital de II Nivel El Tintal, en razón a que dichos procesos no se concluirán en la presente vigencia.

En el Fondo de Vigilancia y Seguridad los Pasivos cubrirán las obligaciones adquiridas en la construcción de: edificio de la estación de policía e-19, edificio de la Estación de Puente Aranda, Casa de Justicia de San Cristóbal, Casa de Justicia de ciudad bolívar, y Casa de Justicia de Santafé, además la actualización y ampliación del sistema de radio troncalizado del FVS al servicio de la MEBOG, servicios no domiciliarios de telecomunicaciones prestados por la ETB y la compra de seis (6) unidades móviles de inteligencia con destino a la policía metropolitana de Bogotá D. C., en razón a que dichos procesos no se concluirán en la presente vigencia.

Cuadro 18
Pasivos Exigibles de Inversión Programados en 2010
Millones de \$

Entidad	Monto Programado	% Part.
Instituto de Desarrollo Urbano - IDU	194.790	64,93%
Secretaria de Educación del Distrito	27.160	9,05%
Secretaria Distrital de Movilidad	21.163	7,05%
Fondo Financiero Distrital de Salud - FFDS	19.014	6,34%
Fondo de Vigilancia y Seguridad	13.942	4,65%
Secretaria Distrital de Integración Social	7.269	2,42%
Instituto Distrital de Recreación y Deporte -IDRD	6.473	2,16%
Secretaria Distrital de Ambiente	2.341	0,78%
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	2.303	0,77%
Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos	1.700	0,57%
Instituto para la Economía Social -IPES	940	0,31%
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	888	0,30%
Secretaria Distrital de Planeación	835	0,28%
Secretaria Distrital de Hacienda	400	0,13%
Secretaria Distrital de Desarrollo Económico	311	0,10%
Caja de Vivienda Popular	187	0,06%
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	153	0,05%
Secretaria Distrital del Hábitat	113	0,04%
Secretaria General	40	0,01%
Total Pasivo Exigible	300.022	100%

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto



11. COSTO FISCAL DE LOS ACUERDOS SANCIONADOS EN 2008

En concordancia con artículo 5 de la Ley 819 de 2003, dentro del marco fiscal de mediano plazo que deben elaborar las entidades territoriales, se debe incluir la estimación de los costos fiscales de los acuerdos aprobados por el Concejo en la vigencia fiscal anterior a la presentación del marco fiscal. A continuación se presenta el costo de los acuerdos sancionados en la vigencia 2008, con base en la información proporcionada por las entidades a cargo de su implementación y los cálculos efectuados por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Durante 2008 se aprobaron 49 acuerdos (desde el número 308 hasta el 356) de los cuales 32 no implican ningún gasto adicional para el Distrito, es decir no tienen ningún costo fiscal asociado. De los 17 acuerdos restantes, 13 de ellos presentan un impacto fiscal que no es cuantificable en este momento, y finalmente solo a 4 les fue efectivamente estimado.

Resulta importante aclarar en relación con los Acuerdos cuyo impacto fiscal no es cuantificable, que esto se debe a que no han sido ejecutados y sólo hasta ese momento se puede conocer si realmente generan un gasto adicional para el Distrito. De igual forma los Acuerdos que se presentan sin costo fiscal, en algunos casos se deben a que sus disposiciones no son explícitas, sin embargo no se debe descartar en su totalidad alguna futura incidencia en las finanzas de la ciudad.

El costo fiscal anual estimado de los Acuerdos para la vigencia 2008 fue alrededor de \$4.550 millones, de los cuales \$1.854 millones corresponden al impacto que por una sola vez generan dos Acuerdos.

Cuadro 19
Acuerdos Sancionados en 2008 con Impacto Fiscal
Millones de \$

Acuerdo	Epígrafe	Impacto Fiscal		Costo Anual
		Transitorio	Permanente	
336	Por el cual se modifica el Acuerdo 276 de 2007.		x	565
337	Por el cual se convoca a la elección de jueces de paz y de reconsideración en Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.	x		1.600
341	Por el cual se adiciona el acuerdo 30 de 2001 y se establece la realización de un simulacro de actuación en caso de un evento de calamidad pública de gran magnitud con la participación de todos los habitantes de la ciudad.	x		254
353	Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado y Aseo en Bogotá, Distrito Capital para la vigencia 2009		x	2.131
Total				4.550

*El costo es solo para 2009
Fuente: Concejo de Bogotá, SDH, Dirección Distrital de Presupuesto, Cálculos DEEF

A continuación se hace una breve descripción de los acuerdos aprobados que generaron impacto fiscal.

- **Acuerdo 336 de 2008 “Por el cual se modifica el Acuerdo 276 de 2007.”**

El reconocimiento de permanencia de 5 años otorgado mediante el Acuerdo 276 de 2007, tenía como base de cálculo el 13% del total anual recibido en el último año, 14% para los siguientes 5



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

años, después del primer reconocimiento y de 15% en adelante. Mediante el Acuerdo 336 de 2008 se unifica al 15% desde el primer reconocimiento. El costo fiscal del Acuerdo equivale al pago retroactivo a quienes se liquidó con el 13% y asciende \$565 millones.

- **Acuerdo 337 de 2008 “Por el cual se convoca a la elección de jueces de paz y de reconsideración en Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.”**

Teniendo en cuenta el vencimiento del periodo de los jueces elegidos en 2003, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la ley 497 de 1999, el Concejo convocó a elecciones de jueces de paz y de reconsideración para un nuevo periodo de 5 años. Las elecciones se llevaron a cabo en el primer semestre de 2009 y tuvieron un costo aproximado de \$1.600 millones.

- **Acuerdo 341 de 2008 “Por el cual adiciona el Acuerdo 30 de 2001 y se establece la realización de un simulacro de actuación en caso de un evento de calamidad pública de gran magnitud con la participación de todos los habitantes de la ciudad.”**

Por medio del presente Acuerdo se establece, adicional a la implementación del día de prevención de desastres y emergencias aprobado mediante el Acuerdo 30 de 2001, la realización de un simulacro de emergencia como mecanismo de sensibilización y la adopción de protocolos de respuesta a sismos, entre otras eventualidades. La realización del simulacro tuvo un costo de \$254 millones. (Este dato corresponde solo a lo ejecutado por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá).

- **Acuerdo 306 de 2007 “Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y aseo en Bogotá, D.C., para la vigencia 2009”.**

Según lo establecido en el literal 5 del Artículo 2 del Decreto Nacional 1013 de 2005, el Alcalde presentó el proyecto de Acuerdo de los factores de subsidio y aportes solidarios a discusión y aprobación del Concejo. El Acuerdo define el porcentaje de aporte solidario necesario, teniendo en consideración prioritariamente los recursos con los que cuenta y podía contar el Distrito en el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Los factores de subsidio aprobados para los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá D.C., aplicados en 2009, son de 70% para estrato 1 y 40% para estrato 2, en tanto que para estrato 3 son de 12% en acueducto y alcantarillado y 15% en aseo.

Este Acuerdo amplió nuevamente el factor de subsidio al estrato 3 para el servicio de acueducto de 12% a 14%, lo cual generó un impacto fiscal para la Administración Central de \$2.131 millones de pesos en 2009.