



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

BOGOTÁ D.C.
MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO-MFMP
2009-2019

BOGOTÁ, OCTUBRE 2008



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. CONTEXTO MACROECONÓMICO	2
2.1 PIB SEGÚN LA DEMANDA.....	3
2.2 PIB SEGÚN LA OFERTA.....	4
2.3 MERCADO LABORAL.....	10
2.4 BALANZA COMERCIAL.....	11
2.5 PRECIOS.....	12
3. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y RIESGOS DE MEDIANO PLAZO	14
3.1 DESACELERACIÓN MUNDIAL Y EFECTOS SOBRE LOS PAÍSES EMERGENTES.....	14
3.2 CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y EFECTOS SOBRE COLOMBIA.....	17
3.2.1 <i>Flujos de capital</i>	17
3.2.2 <i>Desaceleración de los principales socios comerciales</i>	20
3.2.3 <i>Disminución de precios de los productos básicos</i>	20
3.2.4 <i>Comentarios finales sobre la crisis</i>	21
4. BALANCE FINANCIERO 2009-2019	23
4.1 SUPUESTOS ECONÓMICOS.....	23
4.2 BALANCE FINANCIERO 2009.....	23
4.2.1 <i>Ingresos</i>	24
4.2.2 <i>Gastos</i>	25
4.3 BALANCE FINANCIERO 2010-2019.....	27
4.3.1 <i>Ingresos</i>	27
4.3.2 <i>Gastos</i>	28
4.3.3 <i>Plan de endeudamiento</i>	32
5. META DE BALANCE PRIMARIO Y ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD	34
5.1 BALANCE PRIMARIO.....	34
5.1.1 <i>Antecedentes</i>	35
5.1.2 <i>Balance total y primario de mediano plazo</i>	37
5.2 SOSTENIBILIDAD A MEDIANO PLAZO.....	40
5.2.1 <i>Indicador de sostenibilidad intertemporal</i>	41
5.2.2 <i>Indicador de balance estructural</i>	41
5.2.3 <i>Las proyecciones de deuda</i>	42
5.3 INDICADORES DE LEY 358 DE 1997.....	44
5.3.1 <i>Indicador de capacidad de pago</i>	44
5.3.2 <i>Indicador de sostenibilidad de la deuda</i>	44
6. ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS	53
6.1 ESTRATEGIAS EN MATERIA DE INGRESOS.....	53
6.2 ESTRATEGIAS EN MATERIA DE GASTOS.....	53



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

7.	ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	53
8.	COSTO FISCAL DE LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS PARA LAS VIGENCIAS 2007 Y 2008	
8.1	EXENCIONES VIGENTES.....	57
8.2	EXCLUSIONES VIGENTES.....	60
8.3	DESCUENTOS VIGENTES.....	61
9.	PASIVOS CONTINGENTES, PASIVO PENSIONAL Y PASIVOS EXIGIBLES.....	62
9.1	PASIVOS CONTINGENTES.....	62
9.1.1	<i>Sentencias y conciliaciones</i>	64
9.1.2	<i>Contratos administrativos</i>	68
9.1.3	<i>Operaciones de crédito público</i>	69
9.2	PASIVO PENSIONAL	69
9.3	PASIVOS EXIGIBLES	71
10.	COSTO FISCAL DE LOS ACUERDOS SANCIONADOS EN 2007	72



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2009-2019

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 período 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 2005, de acuerdo a lo establecido por la Ley. Para 2009 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. Los retos que tiene la ciudad en materia de necesidades sociales y de inversiones de capital le dan aun más relevancia al documento ya que estas metas únicamente se pueden lograr bajo un escenario de finanzas públicas sostenibles (evidencia de esto son Chile y Brasil a diferencia de Argentina).

El contexto económico internacional y los posibles efectos sobre la economía nacional y distrital generan retos adicionales en términos de manejo de las variables fiscales y del análisis del mediano plazo. En los últimos meses se ha observado gran incertidumbre en las economías desarrolladas debido a la crisis financiera que se generó en Estados Unidos y se ha esparcido en el mundo. Aunque los efectos sobre la economía de la Capital son difíciles de cuantificar por el momento, el documento incorpora un escenario de sensibilidad de las finanzas públicas ante una caída más pronunciada del crecimiento frente a la inicialmente proyectada para 2009.

Siguiendo los principios establecidos por la Ley, el MFMP 2009-2019 está dividido en diez capítulos. El primero es esta introducción. El segundo presenta el contexto económico de la ciudad (2007 y 2008). El tercer capítulo hace una exposición del contexto económico internacional y los canales por los cuales se puede ver afectada la economía bogotana. En el cuarto capítulo se presenta el balance financiero 2009 – 2019 y en el quinto las metas de balance primario y el análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas. El sexto capítulo describe las acciones y medidas para el cumplimiento de las metas fiscales. El séptimo capítulo presenta el informe de resultados de la vigencia anterior. El octavo capítulo cuantifica el costo fiscal de las exenciones y el noveno el análisis de pasivos contingentes del Distrito. Finalmente, el último capítulo presenta el costo de los acuerdos de la vigencia anterior.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

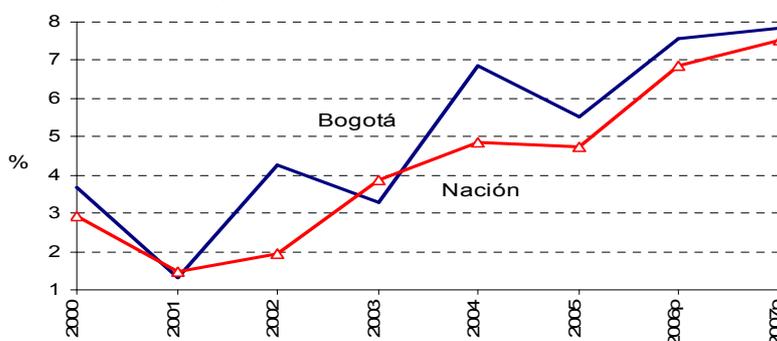
Secretaría
HACIENDA

2. CONTEXTO MACROECONÓMICO

La economía de Bogotá registró una dinámica importante en los últimos años, con crecimientos superiores al 7%, como lo ocurrido en 2006 y 2007, superando los crecimientos de la Nación. En el período 2000-2007, el crecimiento promedio anual fue de 5%. Este auge ha sido consistente con los mayores crecimientos que han tenido las economías latinoamericanas y, en general, las economías de los países emergentes, en especial de aquellas que se han visto beneficiadas por el incremento de los precios de las materias primas y por la expansión del comercio mundial.

Sin embargo, el PIB de 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 1), mientras que en épocas recesivas el del Distrito registra una mayor contracción¹. La dinámica cíclica del PIB nacional y del PIB distrital está sujeta tanto a condiciones externas, como internas, y entre las primeras se destaca 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.

Gráfico 1
Variación Real (%) del PIB Nacional y Distrital 2000 - 2007



Fuente. Dane. Cálculos: SDH – Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

La dinámica económica le ha permitido a Bogotá ganar posiciones como generador de riqueza en su territorio; entre las ciudades latinoamericanas más importantes, pasó del puesto 11 en 2005 al octavo en 2007 por valor del PIB. Así mismo, ocupó el quinto lugar de mayor crecimiento. No obstante, el ingreso promedio de sus habitantes es bajo, el PIB per cápita apenas supera al de Lima, Quito, San José y la Paz (Cuadro 1).

¹ Hay que tener en cuenta que en 2007, el Dane revisó la metodología del cálculo del PIB, situación que aún no ha sido incorporada en los cálculos del PIB de Bogotá que calcula la Secretaría Distrital de Hacienda.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Cuadro 1
PIB de Ciudades Latinoamericanas 2007

Puesto	Ciudad	PIB (Mil. US\$)	PIB per cápita (US\$)	Variación (%)
1	Sao Pablo	257.830	12.922	9,2
2	Ciudad de Mexico	219.555	10.882	1,7
3	Buenos Aires	129.133	10.414	7,9
4	Río de Janeiro	96.430	8.152	1,7
5	Santiago	74.569	11.153	5,3
6	Motterrey	48.884	13.813	4,3
7	Bogotá	43.246	5.992	7,5
8	San Juan	40.661	23.877	-1,2
9	Caracas	36.308	9.760	9,5
10	Lima	36.034	4.293	5,9
11	Curitiba	17.608	9.677	4,8
12	Porto Alegre	16.476	11.337	4,9
13	Ciudad de Panamá	12.920	9.653	10,0
14	Montevideo	11.750	7.998	5,2
15	Quito	9.574	4.388	3,1
16	San José	8.177	5.271	6,0
17	La Paz	3.067	1.752	3,0

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, Observatorio de Competitividad No. 10.

A continuación se presenta un análisis del entorno económico de la ciudad en los últimos años y las perspectivas para el 2008 en los diferentes sectores.

2.1 PIB según la demanda

El PIB medido por el lado de la demanda mide la actividad económica desde los principales agregados macroeconómicos. La producción generada en Bogotá se destina al mercado interno y al del resto del país; sólo una pequeña parte se exporta a los mercados internacionales. Entre las razones que podrían explicar esa característica se encuentran las barreras naturales que tiene la economía de la ciudad, como las grandes distancias a las costas oceánicas y los elevados costos de transporte para la movilización de sus productos.

El consumo representa el 57% de la demanda final total y el 80% de la demanda final interna. Del 80%, 67 puntos porcentuales corresponden al consumo de los hogares y 13 puntos porcentuales al del Gobierno. El restante 20% de la producción de bienes se destina a la expansión de la capacidad productiva de la economía mediante la acumulación de capital físico (Cuadro 2).



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Cuadro 2
Bogotá: Producto Interno Bruto (Demanda) 2005
Participación porcentual

Componentes	Valor	Part. (%)
Consumo de los hogares	58.863.025	69,1
Consumo del gobierno	11.552.139	13,6
Formación interna bruta de capital fijo	17.877.697	21,0
Balanza comercial	-3.106.460	-3,6
Importaciones	38.139.011	44,8
Importaciones resto del mundo	21.478.901	25,2
Importaciones regionales	16.660.110	19,6
Exportaciones	35.032.551	41,1
Exportaciones resto del mundo	3.620.887	4,3
Exportaciones regionales	31.411.664	36,9
PIB demanda	85.186.402	100,0

Fuente: SDH-DEEF. Cuentas Económicas Distritales y Matriz Insumo Producto 2005.

2.2 PIB según la oferta

El PIB por el lado de la oferta mide la actividad económica teniendo en cuenta cada uno de los sectores que conforman la economía bogotana. Los sectores que mayor crecimiento han presentado en los dos últimos años son industria, comercio, construcción y servicios de intermediación financiera con tasas superiores al 10% (Cuadro 3).

Cuadro 3
Variación Real Anual (%) del PIB de Bogotá 2000 – 2007

Sectores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006p	2007p
Industria manufacturera	6,0	4,9	5,3	1,7	8,7	5,5	11,1	10,5
Suministro de electricidad, gas y agua	-0,4	7,7	-4,4	2,4	13,6	2,1	6,5	7,5
Construcción de edificaciones y obras civiles	12,6	-14,2	24,2	18,6	19,5	9,8	14,8	19,6
Comercio, hoteles y restaurantes	10,9	2,3	8,1	5,0	12,5	8,4	12,5	9,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,1	5,3	0,9	2,1	7,8	4,2	3,8	9,0
Intermediación financiera	-11,3	2,2	1,9	12,4	9,8	10,4	1,4	8,9
Actividades inmobiliarias y alquiler	1,5	0,9	1,3	1,9	1,7	1,4	1,7	1,6
Administración pública y seguridad social	2,8	-11,8	-5,2	-2,7	1,7	7,9	4,4	2,9
Servicios comunales, sociales y personales	0,7	3,0	2,5	1,8	3,3	2,2	1,9	1,6
Otros1/	40,6	15,5	21,7	-7,1	-2,2	-1,1	29,1	9,2
Producto Interno Bruto	3,7	1,3	4,3	3,3	6,9	5,5	7,6	7,8

1/ Agropecuario, minería, servicios a las empresas, servicios domésticos, servicios de intermediación medidos indirectamente e impuestos.

p: Preliminar.

Fuente: Dane.

Cálculos: SDH-DEEF.

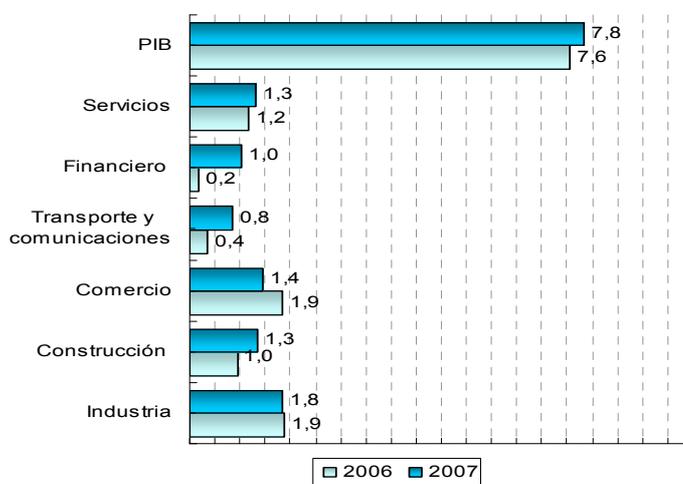


ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Los sectores de industria, comercio, servicios y construcción son lo que más han contribuido en la dinámica del PIB de la ciudad, en los dos últimos años (Gráfico 2). A continuación se realiza un análisis de los principales sectores de actividad económica de la ciudad.

Gráfico 2
Contribución al Crecimiento del PIB Distrital, 2006 y 2007



Fuente: Dane. Cálculos: SDH-DEEF.

- **Industria**

Los resultados publicados por la Asociación Nacional de Industriales sobre producción industrial de Bogotá muestran una caída significativa en el primer trimestre de 2008 (-3,5%). Sin embargo, se deben analizar estos datos con cautela ya que históricamente se presentan diferencias importantes con la muestra trimestral de industria y comercio para Bogotá del Dane² y todavía no hay información para el 2008 de esta fuente (Gráfico 3). Sin embargo, la información disponible indica que en el 2008 se presentará una importante desaceleración económica.

Por su parte, los principales resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo muestran síntomas de desaceleración industrial, con indicadores de

² De los cuatro trimestres en que se efectúan las comparaciones, la Encuesta de la ANDI sobreestima en tres de ellos la producción industrial, y en el primer trimestre de 2007 subestima la producción industrial de la ciudad. Hay que destacar que la muestra trimestral que realiza el DANE para Bogotá sigue los parámetros estadísticos y los requerimientos de información que se realizan para la muestra mensual manufacturera, y, por ello, tiene una alta confiabilidad.

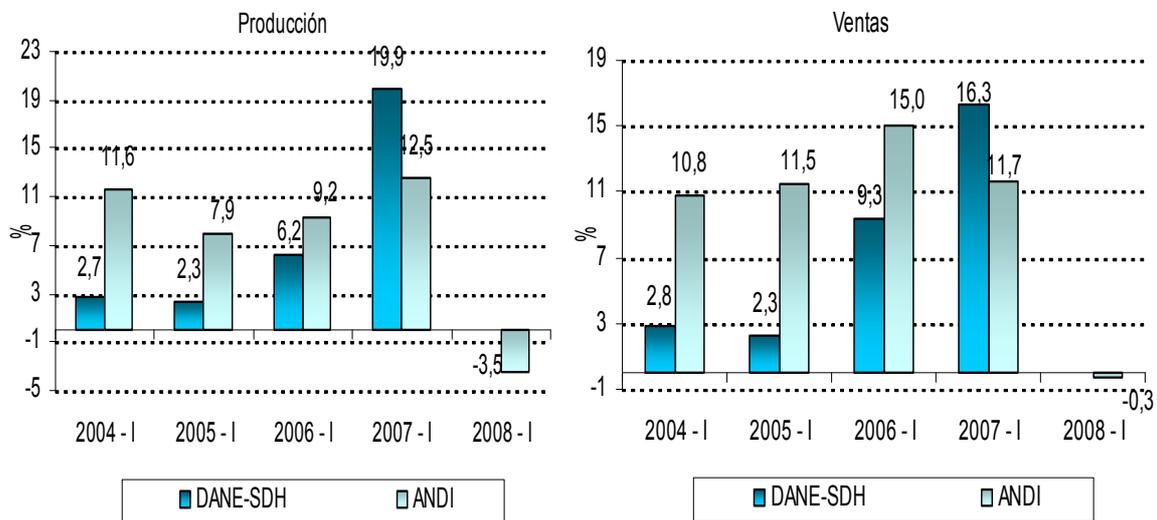


ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

situación económica, actividad productiva y pedidos³. En agosto de 2008, el 12% de los industriales encuestados afirmó que su actividad productiva fue más intensa (en el mismo mes de 2007 lo hizo el 32%) y 38% manifestaron que su actividad productiva fue más débil (frente al 11% del 2007). Adicionalmente, los pedidos han venido disminuyendo continuamente y los inventarios se han venido incrementando.

Gráfico 3
Bogotá: Comparación de la Variación Porcentual de la Producción Industrial de la Ciudad, Medida por el DANE y la ANDI, 2004 – 2008 (Primeros Trimestres)



Fuente: Dane, Muestra Trimestral de Industria y Comercio y Andi, Encuesta de Opinión Industrial Conjunta.

Adicionalmente, el Índice de Confianza de la Industria⁴, muestra una recuperación en agosto de 2008 (13%), aunque es un valor inferior al registrado en el mismo mes de 2007 (23%).

Otro indicador que muestra la evolución de la industria es el relacionado con la cartera comercial del sistema financiero que en el primer trimestre apenas tuvo un crecimiento de 6,3%, pero volvió a recuperarse en el segundo trimestre, al crecer 18,8%. Hay que destacar que el PIB de la industria nacional tuvo crecimientos en los mismos períodos de 2,1% y 1,1%, respectivamente. Adicionalmente, la demanda de energía Codensa muestra un crecimiento ya estable de 1.79%.

³ El análisis de opinión de la actividad industrial y comercial de Bogotá se hace con base en los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) de Fedesarrollo, la cual se aplica a una muestra de empresarios de todo el país, con representatividad para algunas ciudades, incluyendo Bogotá. El análisis de los datos se realiza con balances, que resultan de la diferencia entre porcentajes de respuestas positivas (más, alto, mayor, bueno) y negativas (menos, bajo, menor, malo).

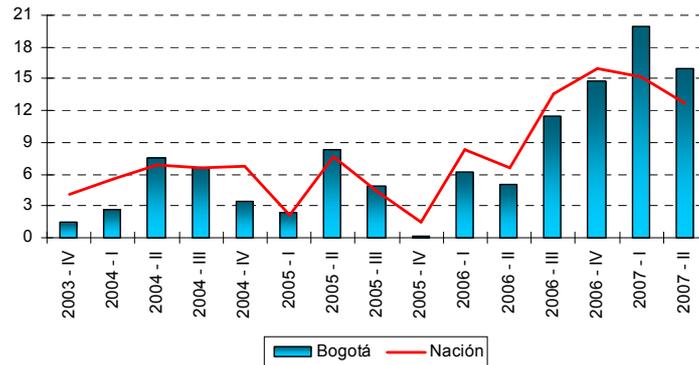
⁴ Indicador medido por Fedesarrollo que combina los resultados de variables de producción, expectativas e inventarios.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico 4
Bogotá y Nación: Producción Industrial
(Cuarto Trimestre) 2003 - (Segundo Trimestre) 2007
Variaciones Anuales

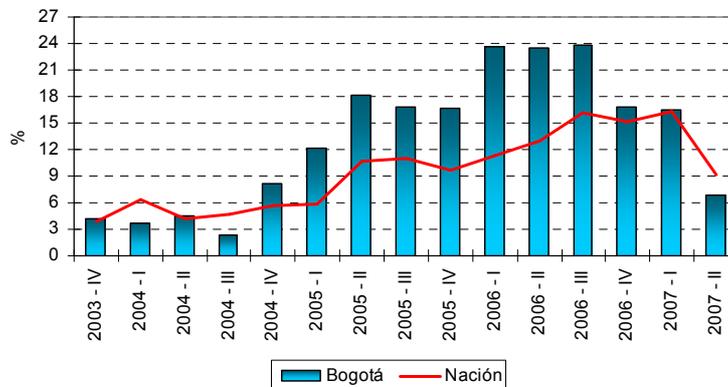


Fuente: Dane, Muestra trimestral de industria y comercio de Bogotá.

- Comercio**

Entre 2004 y 2007, las ventas del comercio minorista de la ciudad crecieron de manera sostenida y, en algunos casos, superaron en más de diez puntos porcentuales los crecimientos registrados en el nivel nacional (Gráfico 5). Durante este período de tiempo se instalaron en la ciudad doce centros comerciales e hipermercados, que se convirtieron en los principales vehículos para canalizar la creciente demanda de la ciudad. En los primeros trimestres de 2006, el crecimiento de las ventas, en promedio, fue cercano al 24%, mientras que el de la Nación se acercó al 16%.

Gráfico 5
Bogotá y Nación, Ventas del Comercio Minorista, 2003
(Cuarto Trimestre) – 2007 (Segundo Trimestre)



Fuente: Dane, Muestra trimestral de industria y comercio de Bogotá.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Sin embargo, desde el segundo semestre de 2007 se observa una tendencia decreciente en este sector. Aunque no hay información actualizada del primer semestre de 2008, la encuesta de opinión de Fedesarrollo muestra que a agosto de 2008, el 43% de los empresarios consideraron que las ventas fueron menores con respecto al mes anterior, resultado que contrasta con el 20% que opinaron de similar forma un año antes.

La dinámica del comercio también puede verse afectada por los cambios en las expectativas de los consumidores, que en agosto de 2008 muestra un comportamiento inferior al registrado en el mismo mes de 2007. En efecto, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC), presentó una caída de 8,9 puntos con relación a julio de 2007, mientras que el Índice de Condiciones Económicas (que registra las condiciones actuales de los hogares frente a las posibilidades de mayores compras) mostró una caída de 15,8 puntos (Cuadro 4).

Cuadro 4
Bogotá: Indicadores del Consumidor
Agosto de 2008

Índices	Agosto de 2007	Agosto de 2008	Variación
ICC	29,6	20,69	-8,9
IEC	26,0	21,7	-4,3
ICE	35,0	19,2	-15,8

ICC: índice de confianza del consumidor.

IEC: índice de expectativas económicas.

ICE: índice de condiciones económicas.

Fuente: Fedesarrollo, Encuesta de Opinión del Consumidor.

- **Construcción**

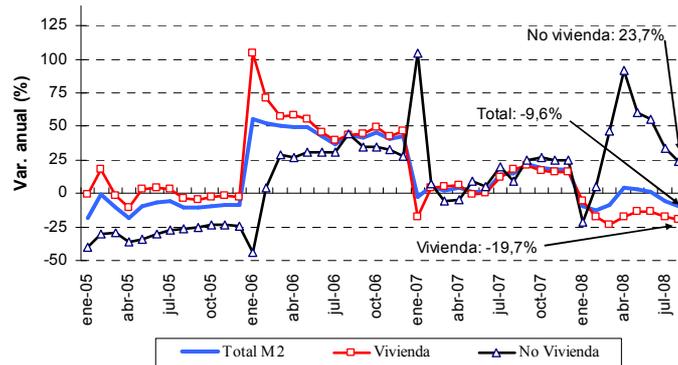
En 2008 el sector de la construcción ha venido mostrando una tendencia descendente en el área aprobada para construcción. Hasta agosto de 2008 se habían aprobado 3,7 millones de metros cuadrados, contra 4,1 millones aprobados en el mismo período del año anterior, lo cual representa una caída de 9,6% (gráfico 6). El área aprobada para vivienda, por su parte, se contrajo en 19,7%, mientras que el área aprobada para destinos diferentes a vivienda disminuyó su ritmo de crecimiento a 23,7%.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico 6
Variación Anual del Área Aprobada para Construcción Año Corrido, en Bogotá.
Enero 2005 - Agosto 2008

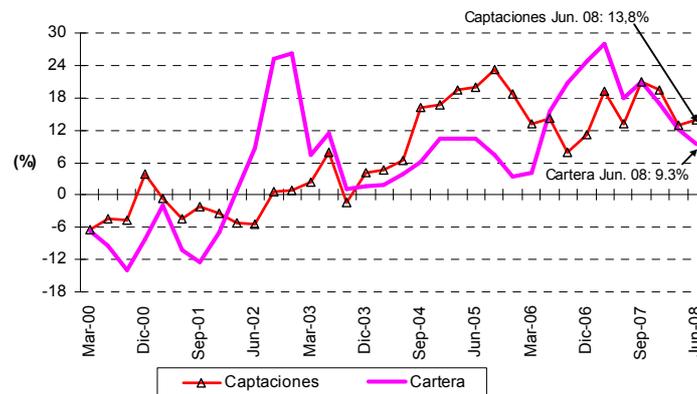


Fuente: Dane. Cálculos: SDH-DEEF.

- Sector financiero**

La tendencia del sector financiero desde finales de 2007 y principios de 2008 es similar a la observada en los otros sectores. En el segundo trimestre de 2008, tanto las captaciones como la cartera de los intermediarios financieros de Bogotá revelaron un menor crecimiento que el observado en los trimestres inmediatamente anteriores (Gráfico 7). En términos reales, las captaciones crecieron 13,8% con respecto al segundo trimestre de 2007 en el que se alcanzó un 13,1%, mientras que la cartera lo hizo 9,3% con respecto al mismo periodo del año 2007 en el que obtuvo el 17,9% de crecimiento.

Gráfico 7
Bogotá: Captaciones y Cartera de los Intermediarios Financieros
Variación (%) Real Anual, Marzo 2000 – Junio 2008



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos: SDH-DEEF.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

2.3 Mercado laboral

En términos generales, durante 2007 y lo corrido de 2008 el mercado laboral de la ciudad registra un buen comportamiento. Entre enero y diciembre de 2007, el crecimiento del empleo (0,8%) y la reducción de la fuerza laboral (-0,2%) sumados al aumento de la población económicamente inactiva (6,0%) permitieron la reducción del desempleo en la ciudad (-8,4%). Por el contrario, durante 2008 pese al considerable aumento de los puestos de trabajo, se crearon 186 mil en este período, la población desocupada aumentó en 14 mil personas. Este comportamiento, especialmente de las áreas urbanas, se presenta como consecuencia del aumento de la población económicamente activa.

La Tasa Global de Participación laboral registró una tendencia a la baja entre 2006 y 2007, periodo en el cual la participación laboral de la ciudad cayó hasta 62,4%, el nivel más bajo de los últimos 8 años. En 2008 se registra un cambio de tendencia y este indicador se ubicó en 65,6%, en el trimestre móvil junio – agosto, 1,8 puntos porcentuales por encima del nivel registrado en el mismo período de 2007. El aumento de la tasa de participación laboral se explica fundamentalmente por el aumento de la fuerza laboral (Cuadro 5).

La tasa de ocupación, por su parte, registró una importante caída durante 2006 y una leve recuperación durante 2007. En lo corrido de 2008, mantiene la tendencia al alza al ubicarse en 59,0%, superior en 2,2 puntos porcentuales al valor registrado en igual periodo de 2007. No obstante la caída de los dos últimos años, la capital mantiene una de las tasas de ocupación más altas del país, superior en 7,7 puntos porcentuales al total nacional.

Cuadro 5
Estadísticas Laborales Promedio Móvil Trimestre Junio - Agosto 2007 – 2008
Miles de Personas

Concepto	Jun - Ago 2007		Jun - Ago 2008		Variación	
	Nacional	Bogotá	Nacional	Bogotá	Nacional	Bogotá
Población en Edad de Trabajar (PET)	33.071	5.587	33.633	5.698	562	111
Población Económicamente Activa (PEA)	19.099	3.566	19.494	3.739	395	172
Población Económicamente Inactiva (PEI)	13.972	2.021	14.139	1.959	168	-61
Ocupados (O)	16.996	3.176	17.252	3.362	257	186
Desocupados (D)	2.104	390	2.242	376	138	-14
Subempleo (S)	6.868	1.148	5.614	1.067	-1.254	-80
Insuficiencia de horas	1.927	318	1.545	285	-382	-33
Empleo inadecuado por competencias	3.644	844	3.126	766	-518	-78
Empleo inadecuado por ingresos	6.122	997	4.991	938	-1.132	-60
Tasa Global de Participación (TGP)	57,8	63,8	58,0	65,6	0,2	1,8
Tasa de Ocupación (TO)	51,4	56,9	51,3	59,0	-0,1	2,2
Tasa de Desempleo (TD)	11,0	10,9	11,5	10,1	0,5	-0,9
Tasa de Subempleo (TS)	36,0	32,2	28,8	28,5	-7,2	-3,6

Fuente: Dane, Encuesta Continua de Hogares. Cálculos: SDH-DEEF.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

En cuanto a la tasa de desempleo, este indicador tuvo una tendencia a la baja iniciada a comienzos de 2001, ubicándose a finales de 2007 en 9,1%, el nivel más bajo de los últimos ocho años. En el período junio – agosto la tasa de desempleo de la capital se ubicó en 10,1%, 0,9 puntos porcentuales menos que lo registrado en igual período de 2007, e inferior al 11,5% registrado en el total nacional.

Un hecho positivo del comportamiento del mercado laboral de la capital en este período es la disminución del subempleo en 80 mil personas, con lo cual la tasa de subempleo disminuyó en 3,6 puntos porcentuales, al pasar de 32,2% en 2007 a 28,5% en 2008.

En Bogotá el empleo se concentra principalmente en los servicios, el comercio, la construcción y la industria. Estos sectores ocuparon el 73,4% del total de empleados de la capital del país en 2008. Si se suman los empleos generados en los servicios de intermediación financiera y las actividades inmobiliarias, el porcentaje alcanza el 89% (Cuadro 6).

En el último año, el comercio, las actividades inmobiliarias, la intermediación financiera, el transporte y almacenamiento y las otras ramas generaron empleo, en los demás sectores se perdieron puestos de trabajo, especialmente en construcción e industria. Lo que es una fuente de vulnerabilidad del mercado laboral en estos momentos en que el sector tiende a frenar su crecimiento.

Cuadro 6
Ocupados por Actividad Económica 2004 - 2008
Trimestre Móvil Junio – Agosto
(Miles de Personas)

Actividad Económica	Ocupados					Variación	
	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008	2007-2008
No informa	2	0	1	1	5	2	4
Industria manufacturera	549	619	578	594	592	43	-2
Construcción	134	144	152	183	157	24	-25
Comercio, hoteles y restaurantes	765	817	787	794	930	165	136
Transporte	262	238	278	300	303	41	2
Intermediación financiera	89	81	87	84	101	12	17
Actividades Inmobiliarias	311	305	352	375	423	112	48
Otras ramas ^{1/}	57	37	51	55	62	5	7
Servicios	786	836	923	791	789	3	-2
Total	2.954	3.076	3.209	3.176	3.362	408	186

1/ Agricultura, minas, electricidad, gas y agua.

Fuente: Dane, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

2.4 Balanza comercial

En 2007, las exportaciones bogotanas registraron la cifra récord de tres mil millones de dólares (FOB), lo cual representó un crecimiento de 28,2% con respecto a 2006. Crecimiento que se mantuvo a primer trimestre y que en el segundo trimestre de 2008 ha mostrado estabilización en la tasa de crecimiento alrededor de 31,6% en junio.

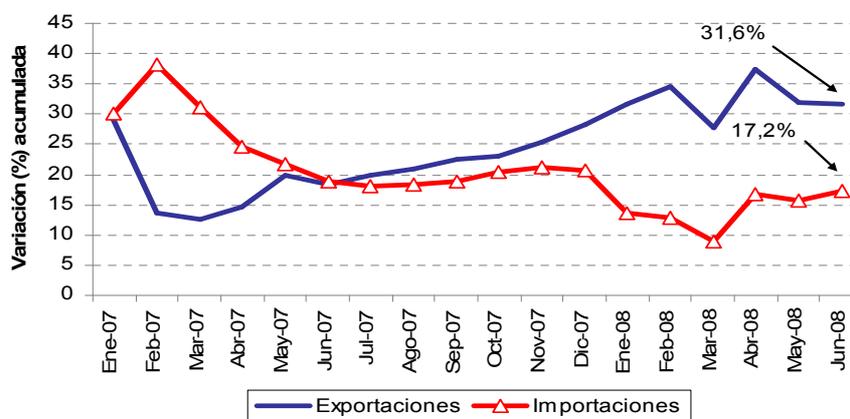


ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Por su parte, las importaciones han mostrado un proceso de recuperación en el segundo trimestre de 2008, registrando en junio un crecimiento de 17,2%, en contraste con lo sucedido en 2007, cuando registraba crecimientos superiores al 20% (Gráfico 8).

Gráfico 8
Variación de las Importaciones y Exportaciones de Bogotá, 2007-2008



Fuente: Dane, Dian. Cálculos: SDH-DEEF.

2.5 Precios

La inflación, después de varios años de continuo descenso hasta alcanzar sus niveles más bajos en junio y octubre de 2006 con menos de 4% anual, empezó a acelerarse hasta llegar a un pico de 7,9% en agosto del año actual. No obstante, en septiembre presentó una pequeña disminución para ubicarse en 7,5% para Bogotá y 7,6% para la Nación (Gráfico 9). Los grupos de bienes y servicios que contribuyeron a dicho descenso fueron los alimentos con una variación mensual de -1,4%, gastos varios, con -0,1%, y educación y transporte, con -0,01% cada uno.

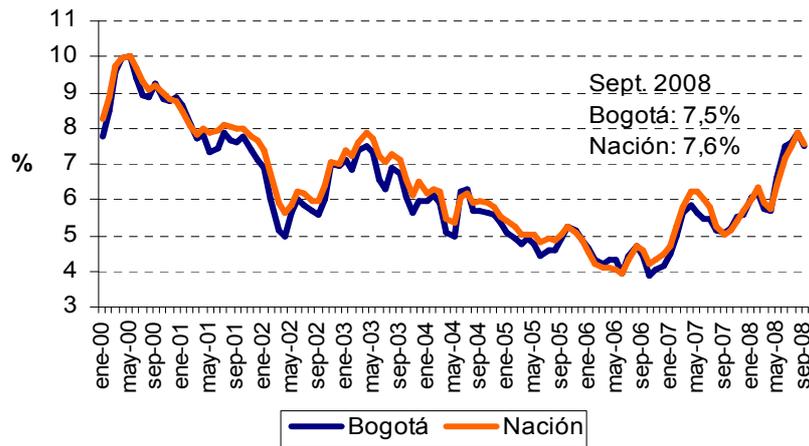
Alimentos, a pesar de su caída de precios en septiembre, es el rubro de la canasta familiar que más ha impactado la inflación del último año, con una variación dos veces mayor que la presentada en igual período del año anterior. También presentan un incremento elevado y creciente los grupos de vivienda, educación y transporte. Con estos niveles de variación de precios, se espera una inflación alrededor del 7% al finalizar 2007, cifra superior al rango meta de 3,5% - 4,5%, fijado por el Banco de la República (Cuadro 7). Resulta importante mencionar que el alza en inflación se puede traducir en mayores presiones inflacionarias en el futuro vía aumento de salarios en un contexto de bajo crecimiento y productividad.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico 9
Inflación 12 meses de Bogotá y la Nación
Enero 2000 - Septiembre 2008



Fuente: Dane.

Cuadro 7
Inflación 12 Meses de Bogotá por
Grupos de Bienes y Servicios

Grupos	Sept. 2007	Sept. 2008
Alimentos	6,7	13,4
Vivienda	4,7	6,3
Vestuario	2,8	-0,2
Salud	7,8	5,6
Educación	5,8	6,5
Cultura	4,3	-3,5
Transporte	2,8	5,3
Gastos varios	4,8	4,8
Total	5,1	7,5

Fuente: Dane.

El auge de la construcción y del mercado de vivienda se refleja en sus precios. En 2007 éstos tuvieron incrementos de más del doble de los registrados en 2006. Sin embargo, desde el cuarto trimestre del año pasado, se presenta una tendencia hacia una desaceleración y posible estancamiento en los precios, que puede estar relacionada con la menor demanda de inmuebles, como consecuencia de los altos precios en ciertos estratos, mayores tasas de interés, desaceleración económica y reducción del empleo.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Cuadro 8
Variación (%) Anual del Índice de Precios de Vivienda Nueva de la
Nación, Bogotá, Cali y Medellín
Primer Trimestre 2004 – Segundo Trimestre 2008

Periodo	Nación	Bogotá	Cali	Medellín ^{1/}
I 04	10,7	10,3	15,9	9,0
II	11,0	12,1	11,5	11,8
III	11,2	12,3	9,1	11,2
IV	9,8	10,0	9,8	12,4
I 05	7,7	9,5	6,5	12,4
II	8,5	8,2	8,4	11,6
III	7,1	7,3	6,9	11,1
IV	8,8	9,1	6,0	11,3
I 06	6,7	4,3	2,4	7,7
II	5,8	3,9	0,3	8,0
III	6,7	6,3	2,5	5,7
IV	6,8	6,2	2,8	8,0
I 07	10,1	11,5	10,8	11,0
II	12,8	12,4	21,5	12,9
III	15,2	15,2	27,5	14,4
IV	14,2	14,3	27,8	11,5
I 08	12,5	11,6	24,7	9,8
II	10,5	10,5	16,2	7,0

1/ Área Metropolitana.

Fuente: Dane, Índice de Precios de Vivienda Nueva.

3. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y RIESGOS DE MEDIANO PLAZO

El escenario para la construcción del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de Bogotá se basa en tasas de crecimiento de la economía de 3,8% en 2008, 3,5% en 2009 y 4% para el período 2010-2019. Además, ante el aumento de la inflación en 2008, se cambió este supuesto inicial por una tasa de 7,0%, para 2009 de 4,5% y alrededor de 3,5% y 3,0% para 2010-2019. Los supuestos anteriores son consistentes con las proyecciones de crecimiento económico del Ministerio de Hacienda de 4,2% y 3,5% para 2008 y 2009 y con las del Fondo Monetario Internacional para Colombia de 4,0% y 3,5%, respectivamente.

Debido a la actual situación macroeconómica internacional resulta importante describir los principales riesgos a los que se expone la economía bogotana tales como la disminución de los flujos de capital, el menor crecimiento económico de Estados Unidos y Venezuela y la disminución de precios de productos básicos⁵. A continuación se exponen dichos riesgos y los canales de transmisión por los que se puede afectar el crecimiento de la economía bogotana.

3.1 Desaceleración mundial y efectos sobre los países emergentes

La dinámica del crecimiento económico mundial es particularmente crítica, situación que no se veía desde mediados de los setenta. Con excepción de China e India (que

⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2008, cap. VII.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

mantendrán crecimientos altos) todo parece indicar que el resto del mundo sufrirá una importante desaceleración entre 2008 y 2009. Este menor crecimiento en las economías desarrolladas tendrá repercusiones negativas en los países emergentes.

Las proyecciones del FMI indican que todas las economías industrializadas tendrán un crecimiento inferior al 2% en 2008 y en 2009 se mantendrá esta tendencia. Inclusive, algunos países como Italia, España y el Reino Unido presentarán crecimientos negativos. Sin embargo, tanto en las economías industrializadas de Asia como en América Latina, el crecimiento bordeará el 4% en los dos años citados (Cuadro 9).

Cuadro 9
Crecimiento del PIB Mundial y Proyecciones 2008 - 2009

Grupos de países	Crecimiento Producto Interno Bruto (%)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mundo	4,9	4,5	5,1	5,0	3,9	3,0
Estados Unidos	3,6	2,9	2,8	2,0	1,6	0,1
Alemania	1,2	0,8	3,0	2,5	1,8	1,0
Francia	2,5	1,9	2,2	2,2	0,8	0,2
Italia	1,5	0,6	1,8	1,5	-0,1	-0,2
España	3,3	3,6	3,9	3,7	1,4	-0,2
Japón	2,7	1,9	2,4	2,1	0,7	0,5
Reino Unido	2,8	2,1	2,8	3,0	1,0	-0,1
Canadá	3,1	2,9	3,1	2,7	0,7	1,2
Economías industrializadas de Asia	5,9	4,8	5,6	5,6	4,0	3,2
China	10,1	10,4	11,6	11,9	9,7	9,3
India	7,9	9,1	9,8	9,3	7,9	6,9
Venezuela	18,3	10,3	10,3	8,4	6,0	2,0
Colombia	4,9	4,7	6,8	7,5	4,0	3,5
América Latina	6,2	4,7	5,5	5,6	4,6	3,5

Fuente: FMI, Perspectivas de la economía mundial, abril y julio de 2008;
Cepal, Anuario Estadístico 2007 y Notas de la Cepal No. 58, mayo de 2008.

América Latina cuenta con importantes ventajas y fortalezas en este nuevo contexto internacional adverso⁶. Sin embargo, no deja de preocupar los efectos que podría tener la desaceleración internacional sobre las economías. Las proyecciones de los organismos multilaterales le apuntan a menores tasas de crecimiento para los países de América Latina, como consecuencia de la menor demanda internacional generada por la desaceleración. Para 2008 y 2009 se esperan crecimientos de 4,6% y 3,5% respectivamente para el promedio de la región (gráfico 10).

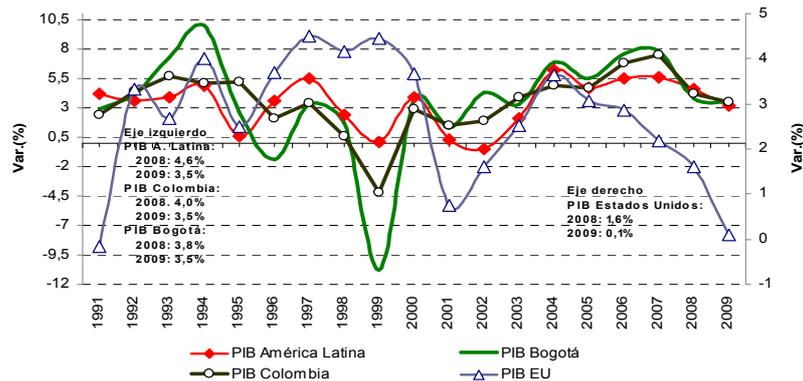
⁶ Entre las fortalezas se encuentran bajas tasas de inflación, altas tasas de crecimiento, menor vulnerabilidad a choques externos por una mayor reducción de la deuda, aprovechamiento del auge internacional de los precios de las materias primas, entre otros. Estas han favorecido una mejor disposición para enfrentar choques internacionales que los que tenía a finales de los noventa.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

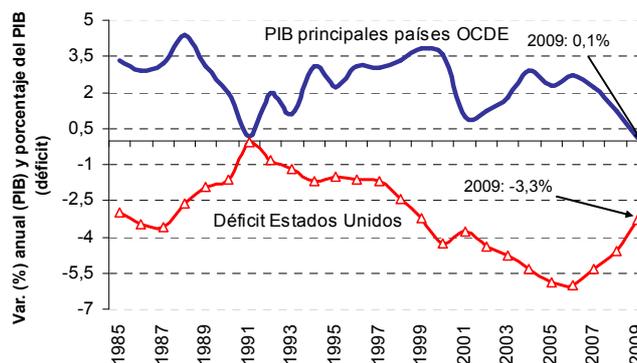
Gráfico 10
PIB de Estados Unidos, de América Latina y Bogotá
Variación Porcentual Anual



Fuente: FMI, Cepal, Dane y SDH.

En años anteriores gran parte del crecimiento económico mundial fue atribuido al déficit en cuenta corriente de Estados Unidos que en 2007 alcanzó el 5,3% como porcentaje del PIB y a la demanda proveniente de China e India; EEUU es casi un 25% del PIB mundial y con Japón y la Unión Europea representan el 70%. La corrección de este déficit ha coincidido con el menor crecimiento de la economía mundial (gráfico 11), pero aún se mantiene un importante dinamismo en China e India, lo cual probablemente evite que la contracción económica sea aún más fuerte.

Gráfico 11
Variación Porcentual del PIB Real de los Siete Principales Países de la OCDE y
Cuenta Corriente de Estados Unidos como Proporción del PIB



Nota: se incluyen el PIB de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia, Canadá y Japón.

Fuente: FMI, Perspectivas Económicas Internacionales y World Economic Outlook.

Cálculos: SHD-Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

El comercio mundial también se verá afectado por la desaceleración económica, así lo señala la Organización Mundial de Comercio, que estima una contracción de 4,5% para 2008⁷, debido a la disminución de la demanda en los países industrializados quienes realizan aproximadamente el 60% de las exportaciones mundiales⁸. Esta situación contrasta con los crecimientos del comercio mundial en 2006 y 2007 de 8,5% y 5,5%, respectivamente.

Adicionalmente, América Latina está siendo particularmente afectada ya que el principal Banco en ofrecer líneas de crédito a la región, el Wachovia, fue severamente afectado por la crisis financiera. Esto hace que las cartas de crédito sean difíciles de conseguir o sus precios han crecido de manera significativa.

La disminución en la tasa de crecimiento a nivel mundial y en especial la de Estados Unidos, era previsible y en general ya estaba dentro de las proyecciones de los principales analistas. Sin embargo, lo que no estaba en los cálculos era la crisis financiera que ha impactado rápidamente los principales mercados de capital. Esto implica que la desaceleración mundial probablemente ocurra de manera más pronunciada y rápida de lo que se había esperado inicialmente. Escenarios pesimistas como la crisis en la economía venezolana, aún no se consideran.

3.2 Crisis financiera internacional y efectos sobre Colombia

La crisis financiera internacional es un detonante para la desaceleración de las principales economías mundiales. Esto tiene efectos sobre la economía nacional, sin embargo, es importante resaltar que se cuenta con fortalezas que la protegen de un impacto mucho más fuerte como el que se dio a finales de los noventa. Entre las principales ventajas se encuentran un menor déficit en cuenta corriente⁹, mayor afluencia de inversión extranjera directa y un volumen de reservas internacionales que supera en más del doble a lo que se tenía en la crisis de 1997-1998, todo ello respaldado por un sistema financiero. Por su parte, las finanzas públicas de Bogotá presentan una menor exposición al endeudamiento externo en comparación a los años anteriores. Actualmente el 12,1% de la deuda externa está expuesto al riesgo de tasa de cambio.

3.2.1 Flujos de capital

El impacto inicial de la crisis financiera se ha reflejado en una mayor volatilidad del mercado de valores y de la tasa de cambio en el país (gráfico 12), particularmente en agosto de 2007 y entre agosto y septiembre de 2008. Por ejemplo, durante el periodo comprendido entre abril y septiembre de 2008 la tasa de cambio presentó una gran volatilidad, llegando a su nivel más bajo en junio, \$1.652 y más alto en octubre, \$2.374¹⁰,

⁷ Ver comunicado de prensa de la OMC en: http://www.wto.org/spanish/news_s/pres08_s/pr520_s.htm.

⁸ FMI (2008). World Economic Outlook, Octubre.

⁹ Entre 1994 y 1997 el déficit en cuenta corriente alcanzó 4,9% del PIB, mientras que entre 2004 y 2007, éste promedió el 2% (consultar: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de Prensa No. 070, 30 de septiembre de 2008).

¹⁰ TRM fin de octubre 2008.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

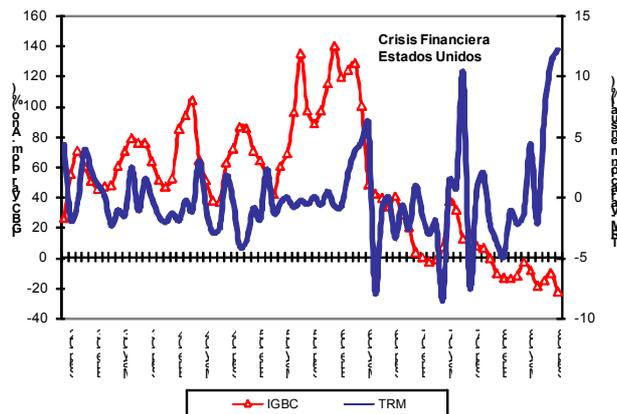
mientras que el Índice General de la Bolsa de Valores registra caídas anuales superiores al 15%; cifra que aunque preocupante, es mucho mejor que la de la gran mayoría de mercados emergentes que han caído más del 50%.

La incertidumbre de los mercados internacionales ha llevado a que los inversionistas se refugien en activos libres de todo riesgo principalmente en bonos del Tesoro estadounidense y oro. Esta situación ha aumentado los indicadores de riesgo país de los países emergentes (Gráfico 13). En el caso de Colombia, aunque este indicador ha presentado un incremento, éste no ha sido significativo con respecto a los sufridos por otros países como Argentina y Venezuela.

Si bien la volatilidad de los mercados financieros tenderá a disminuir con las soluciones que los países industrializados le van dando a la crisis, los efectos de mediano plazo se verán reflejados en la disminución de los flujos de capital, debido a la incertidumbre generada en los inversionistas y que quedan importantes riesgos por mitigar. Las economías emergentes son vulnerables al igual que sus corporativos que han crecido su endeudamiento a US\$1.3 billones.

La inversión extranjera directa podrá verse afectada debido a que la coyuntura mundial implica que, para mantener rentabilidad, las empresas consideraran deslocalizarse a ubicaciones de menor costo, cancelaran proyectos y reducirán o cerraran operaciones con baja rentabilidad. Esto es particularmente preocupante para la ciudad ya que en el 2007 el 60% de este tipo de inversión que llegó al país tenía como destino final Bogotá¹¹.

Gráfico 12
Índice General de la Bolsa de Valores de Colombia
(Variación Promedio Anual) y Tasa de Cambio (Variación Mensual)



Nota: Datos a octubre de 2008

Fuente: Bolsa de Valores de Colombia y Banco de la República.
Cálculos: SDH-Dirección de Estadísticas y estudios Fiscales.

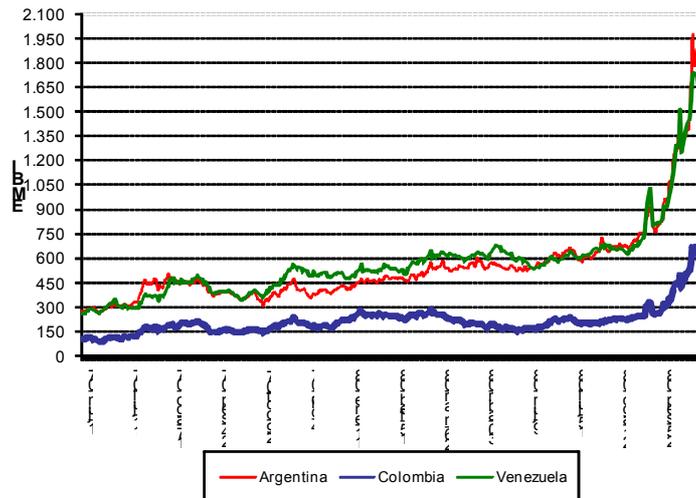
¹¹ Excluyendo inversión en hidrocarburos y de portafolio.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico 13
Indicadores de Riesgo País de Varios Países de América Latina, 2007 - 2008



Nota: Datos a octubre de 2008 Fuente: Bloomberg.

Cuadro 10
Flujo Neto de Inversión Extranjera Directa de Bogotá y la Nación
Millones de Dólares

Años	Bogotá	Colombia	Part.(%)
1996	1.423	1.880	75,7
1997	1.993	2.933	67,9
1998	3.718	4.186	88,8
1999	1.828	4.002	45,7
2000	87	273	32,0
2001	2.082	2.337	89,1
2002	278	535	52,0
2003	597	522	114,4
2004	1.562	1.713	91,1
2005	3.232	3.729	86,7
2006	95	460	20,7
2007	2.160	3.599	60,0

Nota: No incluye inversión en hidrocarburos ni de portafolio.

Fuente: Banco de la República, Subdirección Operativa, Sección de Análisis Económico y Estadístico.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

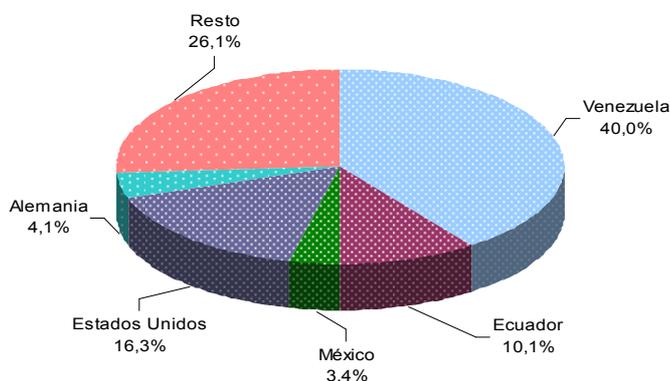
Secretaría
HACIENDA

3.2.2 Desaceleración de los principales socios comerciales

La desaceleración de los principales socios comerciales de Colombia afecta de manera directa la economía nacional y la de la ciudad. Las proyecciones del FMI indican que en 2009 Venezuela crecerá un 2,0% y Estados Unidos tan solo el 0,1%. Este menor crecimiento tiene un impacto directo en las exportaciones que realiza Colombia con destino a estos países, que en promedio para los dos últimos años han sido del 14% a Venezuela y el 37% a Estados Unidos. Vale la pena mencionar que las exportaciones representan el 16.7% del PIB nacional.

La estructura de la economía bogotana es diferente a la nacional y las exportaciones representan el 4,3% del PIB de la ciudad. Dentro de este porcentaje las exportaciones con destino a Venezuela y Estados Unidos representaron el 56,3% (en lo corrido del año).

Gráfico 14
Bogotá: Principales Destinos de las Exportaciones, Enero - Abril de 2008



Fuente: Dian. Cálculos: SDH-Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

3.2.3 Disminución de precios de los productos básicos

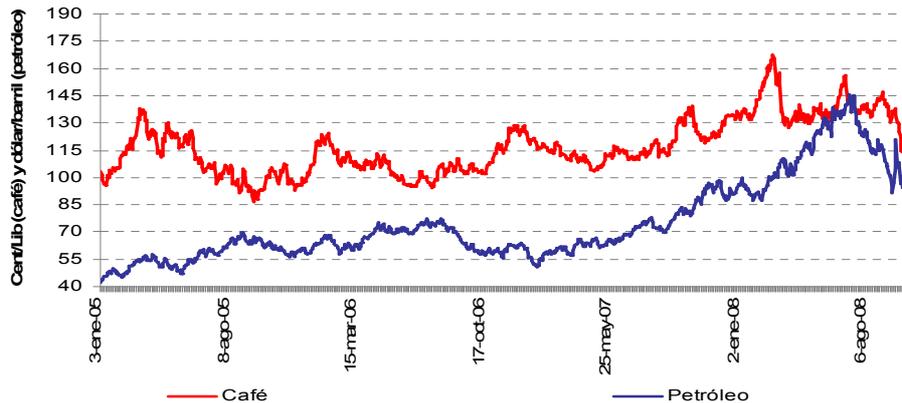
Como consecuencia de la coyuntura, los precios de los productos básicos han registrado una tendencia a la baja desde mediados de 2008. Para el caso del café y el petróleo sus precios han descendido notablemente en el segundo semestre de este año (gráfico 15). Una mayor reducción de estos precios afectaría los términos de intercambio del país, lo cual generaría menores ingresos por exportaciones. En Bogotá el efecto de una reducción de los precios del petróleo se vería reflejado en una disminución de las exportaciones a Venezuela y a otras regiones de orden nacional.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico 15
Evolución de los Precios Internacionales (Petróleo y Café)
2005 - 2008



Fuente: Bloomberg.

3.2.4 Comentarios finales sobre la crisis

El panorama de la economía Colombiana en relación a la desaceleración mundial es favorable en comparación a otros países y eso es lo que los mercados han percibido cuando se observa el indicador de riesgo país. Sin embargo es claro que la economía se va a ver afectada por los mecanismos anteriormente expuestos. Por su parte, la economía bogotana se encuentra menos expuesta de manera directa a la turbulencia internacional que la economía nacional. Sin embargo, el 36,9% del PIB de la ciudad depende de la demanda interna del resto del país. De esta manera, el choque internacional necesariamente tendrá efectos sobre la dinámica económica de la ciudad.

Una disminución en el crecimiento de la ciudad, repercutirá en menores ingresos tributarios ya que la mayoría de los tributos dependen de la dinámica económica en el hecho generador. El caso mas importante es el ICA, que es el impuesto que mas recaudo le genera a la ciudad. Bajo este nuevo contexto internacional resulta indispensable la priorización de gastos por parte de las diferentes entidades que componen el Distrito Capital. Es sólo de esta manera que la ciudad podrá llevar a cabo una política contracíclica eficaz que beneficie a los ciudadanos.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

La crisis financiera internacional

La crisis financiera internacional que en la actualidad golpea a los mercados de los principales centros bursátiles del mundo, tuvo su origen en el desarrollo de una burbuja especulativa del mercado inmobiliario de Estados Unidos y de algunos países europeos (España, Irlanda, Reino Unido, entre otros). Básicamente se presentó una sobrevaloración de estos activos en relación con los niveles que serían acordes con las variables económicas fundamentales (aumento de la población, de los ingresos y de las tasas de interés)¹². En 2005, en Estados Unidos, el precio promedio de la vivienda se encontraba entre 10% y 15% por encima de los niveles que serían acordes con las variables mencionadas. A partir de 2006 se comenzó a observar una disminución de solicitudes de préstamos hipotecarios, baja confianza de constructores y aumento de oferta de viviendas, entre otros¹³.

La burbuja especulativa se alimentó de la excesiva liquidez del sistema financiero internacional, determinada en parte por la política de bajas tasas de interés implementada a comienzos de la década de 2000 y muy elevadas tasas de ahorro en Asia, cuyo origen fue la crisis de 1997. El propósito de esta política era estimular la demanda interna de las economías industrializadas. Esos excedentes de liquidez fueron colocados en títulos riesgosos, entre los cuales se encontraban las hipotecas de alto riesgo, conocidas en Estados Unidos como subprime, las cuales estaban dirigidas a clientes con escasa solvencia y, por consiguiente, con un nivel de riesgo superior al promedio de otros tipos de créditos, pero que estructurados por genios en ingeniería financiera y la complacencia de las compañías de riesgo les dieron una imagen de solidez que es la que hoy se desmorona. El desinflar de la burbuja inmobiliaria empezó en agosto de 2007 y se ha prolongado por más de un año, llegando a su punto culminante a finales de septiembre y comienzos de octubre de 2008. En la medida en que se incrementa la cesación de pagos por parte de los deudores, las obligaciones que están empaquetadas y que habían sido trasladadas a los fondos de inversión, empiezan también a verse afectadas.

Un conjunto de entidades financieras en Estados Unidos, empezando por los fondos de inversión, se vieron afectadas, entre las que se destacan las dos principales entidades financieras de carácter hipotecario en ese país (Fanni Mae y Freddy Mac) y de una de las principales compañías aseguradoras a nivel mundial (AIG). Estas últimas recibieron recursos por parte de la Reserva Federal para evitar un colapso mayor. A medida que la crisis ha adquirido proporciones mundiales, los bancos centrales de Estados Unidos y Europa han respondido con determinación, inyectando grandes recursos: el Congreso de Estados Unidos aprobó un plan de rescate financiero en octubre de 2008 por US\$700 mil millones y la Unión Europea plantea destinar recursos por US\$2,4 billones para aliviar la crisis en ese continente. En promedio, estos rescates financieros representarían para Estados Unidos alrededor del 9% de su PIB y para la Unión Europea el 14%, lo cual refleja las proporciones que esta crisis ha adquirido a nivel mundial¹⁴.

¹² FMI, Perspectivas de la economía mundial, abril de 2006, p. 21.

¹³ Op. Cit.

¹⁴ Cálculos preliminares de la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, con base en la información reportada por los medios de prensa, y tomando el valor del PIB de Estados Unidos para 2008 y el valor del PIB de los 15 países de la Unión Europea para el mismo año. En las crisis anteriores, los rescates han sido superiores: en México (1994), el rescate llegó al 20% del PIB de ese país, y en el sudeste asiático fue el 40% del PIB. Al respecto consultar. Rodríguez, C (2007), Crisis hipotecaria estadounidense: paradojas e implicaciones de la liberalización financiera mundial, Revista Actualidad Fiscal, Secretaría Distrital de Hacienda, diciembre.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

4. BALANCE FINANCIERO 2009-2019

El balance financiero es un instrumento de programación y gestión financiera mediante el cual, a partir de los ingresos y gastos estimados para las respectivas vigencias, se determina el balance fiscal (primario y total). Adicionalmente, se disponen las fuentes de financiación necesarias dentro de un marco de sostenibilidad de la deuda. De esta manera, el balance financiero de mediano plazo se constituye como la principal herramienta de análisis fiscal de la Administración Distrital¹⁵.

4.1 Supuestos económicos

Las proyecciones involucran tanto supuestos generales de la economía como los atribuibles a las características de cada tributo y a los componentes principales del gasto. Los supuestos generales se estimaron en la Secretaría Distrital de Hacienda con base en el último escenario de supuestos macro publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cuadro 11)¹⁶.

Cuadro 11
Supuestos Generales

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crecimiento del PIB	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Inflación	4,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Fuente: DEEF-SDH con base en Supuestos Macro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 4 de agosto de 2008.

4.2 Balance financiero 2009

Para 2009 se proyectan ingresos totales por \$6.837.400 millones, con un crecimiento nominal del 3,8% frente al monto proyectado a diciembre 31 de 2008, lo que significará \$251.768 millones más en el recaudo estimado para el próximo año (cuadro 12). Los gastos, por su parte, suman \$7.404.361 millones y presentan un crecimiento de 13%, donde la mayor incidencia corre por cuenta del gasto de inversión que registra un crecimiento de 15,8%.

A los valores de recaudo esperado en impuesto predial y registro se les descontó lo concerniente a las partidas de destinación específica que existen sobre estos rubros, es decir, 15% para ambiente sobre el impuesto predial, que equivale a \$129.171 millones, y

¹⁵ Es importante tener en cuenta que las cifras y su respectivo análisis, presentadas en este capítulo de Marco Fiscal de Mediano Plazo están estructuradas en el contexto de la metodología dispuesta en las cartillas de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda para determinar el balance primario. Es decir, que se realiza una reclasificación de cuentas disponiéndolas en lo que se conoce como por encima y por debajo de la línea. Además, tales cifras son netas de reservas y pasivos exigibles.

¹⁶ 4 de agosto de 2008.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

20% para Fonpet sobre la participación en el impuesto de registro, por un valor de \$12.967 millones. De igual manera, estos valores no se incluyeron en el gasto de inversión y funcionamiento respectivamente. El crecimiento de los ingresos y gastos en 2009 es de 6% y 15,1% respectivamente cuando se compara frente al presupuesto, ajustado de 2008 neto de las partidas mencionadas anteriormente¹⁷.

4.2.1 Ingresos

La proyección de los ingresos corrientes se basa en los supuestos generales de la economía y de las características propias de cada tributo. Las estimaciones de los ingresos corrientes de 2009 se realizaron bajo una estrategia que permite contar con mayores recursos fiscales, la cual está articulada en cinco grandes ejes: i) fortalecimiento de los ingresos tributarios, ii) simplificación tributaria, iii) control a la evasión y la morosidad, iv) nuevos esquemas de financiación, y v) consolidación del modelo de cultura tributaria y de servicio.

Las proyecciones de recaudo vegetativo implicaron la revisión y el análisis del comportamiento histórico de cada rubro de ingreso, sus determinantes fundamentales, las relaciones de cada tributo con la actividad económica y las gestiones que realiza la Administración Distrital en cuanto al desarrollo de los planes de control a la evasión y recuperación de cartera. Las proyecciones tienen en cuenta el comportamiento histórico mensual de cada uno de los rubros, las bases gravables obtenidas de los campos de liquidación¹⁸, las acciones de fiscalización y cobro e ingresos adicionales.

Para 2009 se proyectan ingresos tributarios por \$4.055.324 millones, con un crecimiento nominal del 6,6% frente al monto proyectado a diciembre 31 de 2008, lo que significará \$250.432 millones más en el recaudo estimado para el próximo año. Al tomar 2008 neto de las partidas de destinación específica sobre predial y registro, el crecimiento de los ingresos tributarios en 2009 es de 10%.

En cuanto a las transferencias, el Sistema General de Participaciones-SGP representa el 98,2% de las transferencias recibidas por 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 el Acto legislativo 04 de 2007.

El valor estimado de transferencia por SGP para Bogotá registra un crecimiento de 15,5% frente a 2008. De manera particular se observan aumentos importantes en todas las partidas; educación, 16,3%, salud, 9,8%, propósito general 18,13%. De igual manera, la partida para atención de primera infancia pasa de \$10.684 millones en 2008 a \$31.126 millones en 2009. Cifra muy positiva, pero de improbable sostenibilidad, ya que el crecimiento del país difícilmente estará por encima del 4%

¹⁷ Ajustado con recaudo a corte de septiembre.

¹⁸ La metodología de bases gravables de los impuestos simula la estructura de los campos de liquidación de cada impuesto con supuestos para cada uno de estos campos. En general se modela la base gravable de cada impuesto, el impuesto a cargo, descuentos, intereses de mora, sanciones, valor a pagar y total a pagar.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Por su parte, los recursos de capital están compuestos básicamente por rendimientos financieros y utilidades de las empresas. Los primeros fueron estimados de acuerdo con las expectativas frente a PAC y portafolio de inversiones y de acuerdo con las previsiones de las tasas de interés. Los segundos, se proyectaron conforme a las estimaciones remitidas por la Empresa de Energía de Bogotá y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá.

4.2.2 Gastos

La Administración continúa con sus políticas de racionalización del gasto de funcionamiento, como complemento necesario a las estrategias de fortalecimiento de los ingresos, especialmente en lo que atañe a los gastos generales. En tal sentido, el cálculo de los gastos de funcionamiento para 2009 se enmarca dentro de las disposiciones de la Ley 617 de 2000, que establece como tope el 50% de los ingresos corrientes de libre destinación y el compromiso de transparentar al máximo la realidad fiscal del Distrito.

Las proyecciones del servicio de la deuda se realizaron con base en las principales variables macroeconómicas establecidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y lo dispuesto en la Ley 819 de 2003¹⁹.

La inversión para 2009 tiene como marco de referencia el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”. En este sentido, la asignación de los recursos se realizó de acuerdo con la disponibilidad de la Administración Distrital, orientándolos al cumplimiento de las estrategias y metas en cada uno de los objetivos del plan.

¹⁹ Ley 819 de 2003, artículo 14: “Parágrafo. Para estos efectos, la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrán en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo, de tasa de interés y de tasa de cambio que serán definidos trimestralmente por la Superintendencia Bancaria”.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Cuadro 12
Balance Financiero 2009
Millones de \$

CONCEPTOS	Proyección a dic. 2008	Programado 2009	Variación 2008/2007
INGRESOS TOTALES (A+E)	6.585.632	6.837.400	3,8
A. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3)	5.872.245	6.358.484	8,3
1. Tributarios	3.804.892	4.055.324	6,6
2. No tributarios	255.700	233.852	-8,5
3. Transferencias	1.811.652	2.069.307	14,2
Nación	1.763.327	2.054.978	16,5
Sistema General de Participaciones	1.759.844	2.032.859	15,5
Otras Nación	3.483	22.119	535,1
Entidades distritales	48.326	14.329	-70,3
B. GASTOS TOTALES (C+F)	6.554.272	7.404.361	13,0
C. GASTOS CORRIENTES (4+5+6+7+8+9+10)	6.016.806	6.817.804	13,3
4. Administrativos y operativos	448.939	489.570	9,1
5. Transferencias para funcionamiento	807.410	862.830	6,9
6. Gastos financieros deuda	272.274	263.885	-3,1
-Interna	133.028	128.428	-3,5
-Externa	128.123	125.506	-2,0
-Transferencias servicio de deuda	11.123	9.951	-10,5
7. Gastos recurrentes en inversión	3.604.482	4.186.632	16,2
8. Gastos no recurrentes en inversión	727.553	867.679	19,3
9. Amortización bonos pensionales	96.605	67.207	-30,4
10. Otros gastos corrientes	59.543	80.000	34,4
D. BALANCE CORRIENTE (A-C)	-144.561	-459.320	217,7
E. INGRESOS DE CAPITAL (11+12+13)	713.387	478.916	-32,9
11. Rendimientos financieros	225.508	94.928	-57,9
12. Excedentes financieros-Utilidades de empresas	352.397	358.978	1,9
13. Otros recursos de capital	135.481	25.010	-81,5
F. GASTOS DE CAPITAL	537.466	586.557	9,1
14. Formación bruta de capital (construcción, reparación)	537.466	586.557	9,1
G. BALANCE TOTAL (A-B)	31.360	-566.962	-1.907,9
H. BALANCE PRIMARIO (G+6)	303.634	-303.076	-199,8
I. FUENTES	273.137	902.561	230,4
Donaciones	1.267	0	-100,0
Recursos del balance	103.290	309.887	200,0
Recursos del crédito Distrito	137.220	592.673	331,9
J. USOS	209.464	902.561	330,9
Déficit	0	566.962	na
Amortizaciones crédito-Distrito	209.464	335.599	60,2

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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

4.3 Balance financiero 2010-2019

El balance financiero 2010-2019 es un ejercicio de prospectiva que busca establecer el sendero de ingresos y gastos en el mediano plazo, dado un contexto económico y social sobre el que debe actuar 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 obtenido para el período 2010-2019, como % del PIB distrital.

La estimación de ingresos y gastos, para el mediano plazo, permiten una comprensión integral del desempeño esperado de las finanzas de Bogotá. Sobre esta base se establecen las necesidades de financiamiento para el periodo 2010-2019, se fija la meta de balance primario para 2009 y se establecen las metas indicativas de balance primario para el periodo 2010-2019.

4.3.1 Ingresos

4.3.1.1 Ingresos corrientes

Para el periodo 2009-2019 se realiza un estimativo de algunos recursos adicionales por concepto de actualización catastral, nivelación tarifaria en predial, eliminación de descuentos en la matrícula de vehículos, estimaciones objetivas en ICA y participación en plusvalía. El escenario con estos nuevos recursos supone que dichos ingresos se podrán gestionar para financiar los compromisos del Plan de Desarrollo.

Las proyecciones de mediano y largo plazo de los ingresos corrientes, tienen en cuenta los crecimientos de largo plazo del PIB de la ciudad y la inflación. En todos los rubros, como se explicó anteriormente, la proyección implicó la revisión y el análisis del comportamiento histórico de cada ingreso, sus determinantes fundamentales, las relaciones de cada tributo con la actividad económica y las gestiones que realiza la Administración Distrital en cuanto al desarrollo de los planes de fiscalización y cobro. Las proyecciones tienen en cuenta, además del comportamiento histórico, las bases gravables obtenidas de los campos de liquidación para los principales impuestos²⁰, las acciones de fiscalización y cobro e ingresos adicionales. A continuación se describe la forma general en la que se realizan las proyecciones de los principales impuestos de la ciudad.

La información detallada sobre la proyección de cada tributo se encuentra en la sección referida al Plan Financiero 2009 del presente mensaje presupuestal.

²⁰ La metodología de bases gravables permite realizar una microsimulación de la estructura de los campos de liquidación de los principales impuestos con supuestos para cada uno de estos campos. En general se modela la base gravable de cada impuesto, el impuesto a cargo, descuentos, intereses de mora, sanciones, valor a pagar y total a pagar



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

4.3.1.2 Transferencias

La estimación de ingresos por concepto de transferencias del Sistema General de Participaciones se realizó de acuerdo con la normatividad vigente, que dispone de manera explícita el crecimiento de la bolsa total. La proyección se realizó considerando una participación de Bogotá, en la bolsa total, similar a la actual.

4.3.1.3 Recursos de capital

Los rendimientos financieros se proyectan acorde con la tasa de interés prevista para el mediano plazo y la consideración de un portafolio mínimo de inversiones. Estos presentan valores inferiores a los ejecutados en los últimos años como consecuencia de una perspectiva de manejo racional entre disponibilidad de caja y el uso de desembolsos del crédito. En cuanto a las utilidades de las empresas de Energía y Telecomunicaciones, estas corresponden a proyecciones financieras de las mismas empresas.

De otra parte, en los años 2010 y 2011 se incluyeron \$439.237 millones y \$297.771 millones, respectivamente, por concepto de descapitalización y democratización accionaria de la Empresa de Energía de Bogotá.

4.3.2 Gastos

4.3.2.1 Funcionamiento

En el mediano plazo, las políticas de racionalización del gasto deben llevar a la estabilización de estos en precios constantes, por lo cual para su proyección solamente se consideró la inflación de largo plazo.

4.3.2.2 Servicio de la deuda

En cuanto al servicio de la deuda, se tomaron las proyecciones del servicio de la deuda actual, la deuda pendiente de desembolsar ya contratada y se dispuso un esquema de financiación de mediano plazo, el cual considera que la deuda requerida para la financiación de los déficit futuros provendrá en un 50% de la banca multilateral y un 50% de emisión de bonos en el mercado interno, la mitad a tasa fija y la otra mitad indexados al IPC.

4.3.2.3 Inversión

La inversión se proyecta atendiendo las necesidades del Plan de Desarrollo, donde se destaca la asignación de recursos nuevos para movilidad, particularmente para la construcción del metro, que supone una inversión en formación bruta de capital fijo creciente a partir de 2011.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Uno de los aspectos que más incide en la dinámica del gasto distrital es el de la recurrencia, que corresponde a los gastos que tiene que hacer la Administración Distrital para garantizar el mantenimiento de la inversión pública en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, si se construye un colegio entonces hay que asignar recursos anuales para cubrir la nomina de docentes, pagar los servicios públicos, realizar operaciones de mantenimiento estructural, entre otros, todo lo cual constituye gasto recurrente y reduce la flexibilidad para reasignación de recursos de acuerdo a cambios en las políticas públicas distritales.

En primer lugar, de acuerdo con las proyecciones de población del Dane (Censo de 2005), se estima que la participación de la población en edad escolar (5 a 17 años) dentro del total de la población se reduce de 22,8% en 2008 a 19,1% en 2019, en tanto que la población mayor de 65 años pasa de 5,9% a 8,7% en el mismo período. Este comportamiento tiene implicaciones sobre la pirámide poblacional de la ciudad, evidenciando un ensanchamiento hacia arriba.

Los cambios en la pirámide poblacional están asociados a la menor tasa de crecimiento demográfico de la ciudad, efecto que debe tener implicaciones sobre la función de asignación de la política presupuestaria y por tanto reflejarse en la provisión de bienes y servicios públicos y equipamientos de la ciudad. Esta nueva realidad requerirá, aunque de manera muy gradual, el re-direccionamiento de recursos en sectores como educación, salud y bienestar social, entre otros. Así, por ejemplo, el angostamiento de la base de la pirámide poblacional si bien puede, en el futuro, ejercer una menor presión del gasto en primera infancia y en educación, podría aumentar la necesidad de inversión en los servicios de salud y de atención al adulto mayor.

Teniendo en cuenta lo anterior, el gasto de inversión hasta 2012 está directamente asociado al Plan de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”. En tanto que, de 2013 en adelante es el resultado de un ejercicio que consulta las necesidades en función de la posible dinámica de los principales componentes como son educación, salud e integración social.

Por último, la inclusión de las cifras correspondientes a la construcción de la primera línea del Metro se hace considerando la creación de la empresa del sistema integrado de transporte, dentro del sector descentralizado, que se encargará de tal propósito. Por lo cual, los efectos en el plan financiero de la Administración Central se observan a través de la inclusión, en el rubro de inversión, de los valores estimados de las vigencias futuras necesarias para la capitalización de dicha empresa²¹.

²¹ Debido a que aún no están disponibles los estudios técnicos sobre la implementación de la primera línea del Metro, los cálculos de financiación están elaborados sobre un monto tentativo de \$4,3 billones de pesos de 2009. Se ha considerado, por ahora, que tales recursos provendrán 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 2010, y otra para subsidios a las tarifas del Metro, a partir de 2015.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Cuadro 13
Balance Primario 2008 – 2019, como % del PIB Distrital

CONCEPTOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A. INGRESOS TOTALES (B+H)	7,37	7,07	7,23	7,17	7,11	7,07	7,05	7,03	7,00	6,93	6,90	6,89
B. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3+4)	6,57	6,58	6,79	6,74	6,69	6,67	6,66	6,65	6,63	6,58	6,56	6,56
1. Acciones y estrategias	0,00	0,00	0,38	0,36	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
2. Tributarios	4,26	4,19	4,19	4,20	4,20	4,19	4,20	4,21	4,22	4,21	4,21	4,24
3. No tributarios	0,29	0,24	0,24	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23
4. Transferencias	2,03	2,14	1,99	1,94	1,92	1,90	1,88	1,86	1,83	1,78	1,76	1,74
C. GASTOS TOTALES (D+I)	7,33	7,66	7,76	7,31	6,76	6,70	6,60	6,70	6,60	6,40	6,21	6,13
D. GASTOS CORRIENTES (5+6+7+8+9+10)	6,73	7,05	6,90	6,67	6,28	6,14	6,01	5,99	5,88	5,77	5,67	5,60
5. Funcionamiento	1,41	1,40	1,35	1,30	1,26	1,21	1,17	1,13	1,09	1,05	1,01	0,98
6. Intereses y Comisiones de Deuda Pública	0,30	0,27	0,25	0,23	0,20	0,17	0,14	0,13	0,10	0,09	0,07	0,06
7. Gastos recurrente en inversión	4,03	4,33	4,06	3,92	3,98	3,93	3,89	3,95	3,92	3,88	3,86	3,84
8. Gastos no recurrentes en inversión	0,81	0,90	1,03	1,00	0,64	0,63	0,62	0,61	0,59	0,58	0,57	0,56
9. Amortización bonos pensionales	0,11	0,07	0,14	0,13	0,13	0,12	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10
10. Otros gastos corrientes	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06
G. BALANCE CORRIENTE (B-D)	-0,16	-0,47	-0,11	0,07	0,41	0,53	0,65	0,65	0,76	0,81	0,89	0,97
H. INGRESOS DE CAPITAL	0,80	0,50	0,43	0,44	0,41	0,40	0,39	0,38	0,37	0,35	0,34	0,33
I. GASTOS DE CAPITAL	0,60	0,61	0,86	0,65	0,48	0,56	0,59	0,71	0,73	0,62	0,53	0,53
J. BALANCE TOTAL (A-C)	0,04	-0,59	-0,54	-0,14	0,35	0,37	0,46	0,33	0,40	0,54	0,69	0,76
K. BALANCE PRIMARIO (J+6)	0,34	-0,31	-0,29	0,09	0,55	0,54	0,60	0,45	0,50	0,62	0,76	0,82

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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Cuadro 14
Balance Primario 2008 - 2019 (Millones de \$)

CONCEPTOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A. INGRESOS TOTALES (B+H)	6.585.632	6.837.400	7.520.814	7.999.488	8.486.638	9.047.555	9.666.926	10.319.071	11.007.837	11.678.425	12.447.540	13.315.465
B. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3+4)	5.872.245	6.358.484	7.068.858	7.511.832	7.996.289	8.530.030	9.127.475	9.760.204	10.432.061	11.085.231	11.836.399	12.685.835
1. Acciones y estrategias	0	0	390.929	403.647	416.799	445.804	478.953	514.019	551.247	590.317	632.420	680.714
2. Tributarios	3.804.892	4.055.324	4.361.301	4.684.910	5.012.814	5.361.647	5.760.330	6.182.061	6.629.805	7.099.699	7.606.064	8.186.891
3. No tributarios	255.700	233.852	247.858	262.020	277.074	296.678	317.817	340.606	365.160	391.610	420.110	450.835
4. Transferencias	1.811.652	2.069.307	2.068.770	2.161.254	2.289.601	2.425.902	2.570.375	2.723.518	2.885.849	3.003.605	3.177.806	3.367.394
C. GASTOS TOTALES (D+I)	6.554.272	7.404.361	8.081.902	8.153.858	8.072.300	8.570.150	9.042.674	9.840.359	10.385.970	10.776.752	11.203.988	11.843.679
D. GASTOS CORRIENTES (5+6+7+8+9+10)	6.016.806	6.817.804	7.187.593	7.433.568	7.500.817	7.856.678	8.235.778	8.798.985	9.244.575	9.725.954	10.239.130	10.819.027
5. Funcionamiento	1.256.349	1.352.400	1.404.404	1.452.497	1.500.840	1.550.862	1.602.943	1.656.787	1.712.484	1.770.052	1.829.700	1.891.923
6. Intereses y Comisiones de Deuda Pública	272.274	263.885	262.223	259.221	236.898	216.492	195.353	184.463	160.173	143.922	120.734	113.193
7. Gastos recurrente en inversión	3.604.482	4.186.632	4.225.794	4.376.583	4.751.630	5.031.351	5.330.789	5.800.020	6.160.768	6.544.865	6.962.964	7.426.784
8. Gastos no recurrentes en inversión	727.553	867.679	1.069.326	1.111.204	769.608	808.089	848.493	890.918	935.464	982.237	1.031.349	1.082.916
9. Amortización bonos pensionales	96.605	67.207	142.696	147.690	152.121	156.684	161.385	166.226	171.213	176.349	181.640	187.089
10. Otros gastos corrientes	59.543	80.000	83.150	86.373	89.721	93.200	96.815	100.571	104.474	108.529	112.743	117.122
G. BALANCE CORRIENTE (B-D)	-144.561	-459.320	-118.736	78.264	495.472	673.352	891.697	961.219	1.187.487	1.359.277	1.597.269	1.866.808
H. INGRESOS DE CAPITAL	713.387	478.916	451.956	487.656	490.349	517.525	539.452	558.867	575.775	593.194	611.141	629.630
I. GASTOS DE CAPITAL	537.466	586.557	894.309	720.290	571.483	713.472	806.896	1.041.375	1.141.395	1.050.798	964.858	1.024.652
J. BALANCE TOTAL (A-C)	31.360	-566.962	-561.088	-154.370	414.338	477.405	624.252	478.712	621.867	901.673	1.243.552	1.471.786
K. BALANCE PRIMARIO (J+6)	303.634	-303.076	-298.865	104.851	651.235	693.897	819.605	663.174	782.040	1.045.595	1.364.286	1.584.978

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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

4.3.3 Plan de endeudamiento

4.3.3.1 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 del 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 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. Estas se utilizarán en la medida que las condiciones financieras que ofrezcan sean mejores para el Distrito.

Durante la vigencia 2008, se presupuestaron recursos del crédito por la suma de \$1,03 billones, que vendrían principalmente de créditos con la Banca Multilateral y emisiones de títulos de deuda pública interna a través del programa de Emisión y Colocación. Sin embargo, durante esta vigencia el Distrito no se ha visto en la necesidad de recurrir a los mercados financieros en busca de recursos para financiar su operación. Esto es resultado de la situación de liquidez con la que cuenta las finanzas públicas de la ciudad y la decisión de dar un manejo más eficiente a los recursos del Distrito. Así, las actividades sobre crédito público llevadas a cabo por la Secretaría Distrital de Hacienda han estado encaminadas a culminar las operaciones de crédito cuyos trámites se habían iniciado en la vigencia anterior, garantizar el adecuado servicio de la deuda, buscar los medios para mejorar el perfil y reducir el costo de la deuda contratada.

4.3.3.2 Programa de emisión y colocación: vigencias 2009 y 2010

Para estas vigencias, la Estrategia de Endeudamiento en el mercado interno, se enfocará en la colocación de títulos de deuda pública a través del Programa de Emisión y Colocación de Bonos -PEC-. Este programa, se creó en el año 2003, y se ha constituido en una de las principales fuentes de financiamiento de la Administración Pública de Bogotá. Actualmente el monto del programa asciende a la suma de \$2 billones, quedando un saldo por colocar con corte a septiembre de 2008 de \$841.300 millones. El monto en



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

circulación del Programa asciende a la suma de \$ 831.400 millones, distribuidos en 4 tramos²².

La estrategia de endeudamiento buscará a través del Programa de Emisión y Colocación, organizar el mercado de deuda pública para el Distrito Capital. Para tal efecto, se ha planteado enfocar la estrategia teniendo en cuenta los siguientes aspectos: a) fortalecer el mercado de deuda pública para el Distrito Capital a través de la realización de subastas sucesivas, b) ampliar y diversificar la base de inversionistas de bonos del Distrito Capital, c) reducir el costo de financiamiento de esta fuente, d) realizar colocaciones de una forma organizada y homogénea, y e) otorgar mayor liquidez a los bonos del Programa de Emisión y Colocación.

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 Capital, 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.

Así mismo, el Distrito planea diseñar una estrategia encaminada a ampliar, diversificar y fortalecer la base de inversionistas. Esto se considera de gran importancia, ya que a la fecha, aproximadamente el 80% de los títulos de deuda pública se encuentran en poder de los Fondos de Pensiones; situación que genera mayores costos financieros para el Distrito, en la medida que dichas entidades cobran una prima de liquidez superior al resto de inversionistas, como bien lo revela el incremento en la tasa de colocación.

Para la vigencia 2009, las colocaciones del Programa de Emisión y Colocación serán de aproximadamente \$300.000 millones, monto equivalente a los vencimientos de deuda para esta vigencia. La colocación de estos títulos se realizará conforme a los lineamientos establecidos anteriormente.

4.3.3.3 Banca Multilateral

El monto restante de los recursos del crédito necesarios para 2009 se conseguirá a través de la Banca Multilateral. En esta fuente, el Distrito tiene por desembolsar recursos por la suma de US\$240 millones de créditos contratados en vigencias anteriores. Estos recursos se desembolsarán en la medida en 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 operaciones de manejo de la deuda, con las cuales se busca mejorar las condiciones financieras del

²² PEC-09: monto \$150.000 millones, tasa 9%, vencimiento 23 de septiembre de 2009; PEC-10: monto \$221.400 millones, tasa IPC+7%, vencimiento 15 de mayo de 2010; PEC-12: monto \$160.000 millones, tasa 9%, vencimiento 5 de diciembre de 2012; PEC-15: monto \$300.000 mil millones, tasa IPC+5,5%, vencimiento 23 de septiembre de 2015.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

endeudamiento distrital y, al mismo tiempo, dar cumplimiento a los lineamientos de riesgos establecidos por la Oficina de Análisis y Control de Riesgo 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 el efecto, el Distrito podrá celebrar, entre otras, operaciones sobre refinanciamientos, reestructuraciones, renegociaciones, intercambios, sustituciones y cobertura de riesgos.

4.3.3.4 Programa de emisión y colocación: vigencias 2011 -2012

Para estas vigencias y en lo relacionado con el endeudamiento interno el propósito será profundizar la estrategia planteada para los años 2009 y 2010, que consiste en efectuar colocaciones periódicas a través del Programa de Emisión y Colocación de Bonos –PEC.

En relación con la Banca Multilateral, es importante señalar que la financiación de las obras de la primera Línea del Metro de Bogotá se realizará, posiblemente, con esta fuente, en atención a las condiciones financieras flexibles que ofrece. Una ventaja adicional de esta alternativa de financiamiento, es que brinda 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 identificar los posibles riesgos, que requieran la celebración de operaciones de manejo de la deuda para su mitigación.

5. META DE BALANCE PRIMARIO Y ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD

El análisis que se presenta en esta sección se orienta a determinar si el endeudamiento previsto en el Plan Financiero 2009-2019, genera un comportamiento sostenible o no sobre el saldo de la deuda en un horizonte de mediano plazo. De esta manera busca verificar que el balance primario proyectado, garantice el pago del servicio de la deuda a futuro, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas distritales, particularmente en un contexto de desaceleración económica y de crisis financiera en los mercados internacionales.

5.1 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 2009 y los valores indicativos para el período 2010-2019, aprobados por el Consejo de Gobierno.

Al respecto, la meta para 2009 muestra un déficit primario de \$303.076 millones equivalente a 0.31% del PIB distrital, pero las fuentes de financiamiento muestran en el mismo año recursos del balance por \$309.887 que financian gasto de inversión. Este gasto se presupuesta por que se cuenta con los recursos, es decir, que si del plan



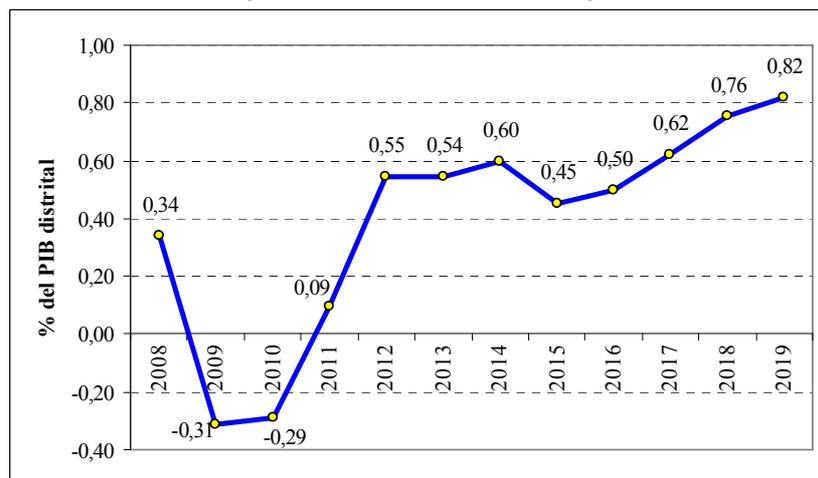
ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

financiero se sustrajeran estas cifras tanto del ingreso como del gasto se estaría registrando un superávit primario de \$6.811 millones. Igual sucede en 2010, cuando el resultado es un déficit primario de \$298.865 millones, que obedece a la inclusión de un mayor gasto de inversión con recursos previstos sobre descapitalización y democratización accionaria de la Empresa de Energía de Bogotá por \$439.237 millones.

A partir de 2011 se registran balances primarios positivos que oscilan entre 0.09% y 0.82% del PIB distrital, y específicamente a partir de 2012 tales balances son superiores al servicio de la deuda. De 2012 en adelante, el plan financiero muestra balances totales positivos, debido a un crecimiento prudente del gasto, en aras de mantener la solidez de las finanzas, necesaria para poder llevar a cabo los grandes megaproyectos que la ciudad requiere.

Gráfico 16
Balance Primario: Meta 2009 y Valores Indicativos 2010-2019
(Como % del PIB Distrital)



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

5.1.1 Antecedentes

En el periodo 2002 y 2005 las finanzas distritales registraron balances fiscales totales y primarios positivos y significativos. A partir de 2006 esta tendencia se modifica y el balance total²³ se vuelve negativo y tiende a ampliarse en el siguiente año (Gráfico 17). Por su parte, mientras que el balance primario se reduce para 2006, para 2007 se vuelve negativo.

²³ El balance total es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, sobre la base de una contabilidad de causación, la cual excluye las reservas en el ingreso y en el gasto. El balance primario se obtiene de la misma forma, descontando el servicio de la deuda pública.



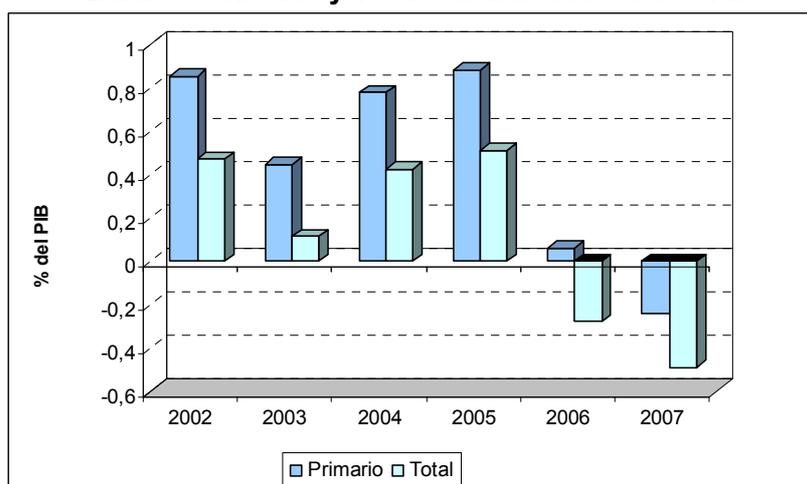
ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Estos resultados en los balances primarios y total reflejan de una manera u otra, la política fiscal expansiva desde 2005, que coincidió con la fase de crecimiento económico de la ciudad y el país. Al descomponer el déficit fiscal en sus componentes estructural y cíclico se halló evidencia sobre el carácter procíclico de la política fiscal entre 2002 y 2007 (Recuadro 3).

Durante este mismo periodo, el saldo de la deuda pública de la Administración Central pasó de 4% a 2,82% del PIB distrital, gracias a que se acudió en menor medida al endeudamiento público para financiar el presupuesto distrital e igualmente incidió en la reducción del saldo de la deuda, la obtención de superávit primario durante buena parte del nuevo siglo. Esta situación está influenciada por la dinámica económica de la ciudad, cuya tasa de crecimiento económico promedio para 2002-2007 fue de 5,4%.

Gráfico 17
Balance Primario y Total Administración Central



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 2,8% para el 2007, mostrando un pequeño incremento respecto al 2006 (2,6%). 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 18). Dentro de lo que se estimó prudencial se efectuaron operaciones de cobertura mediante la colocación de bonos en pesos²⁴.

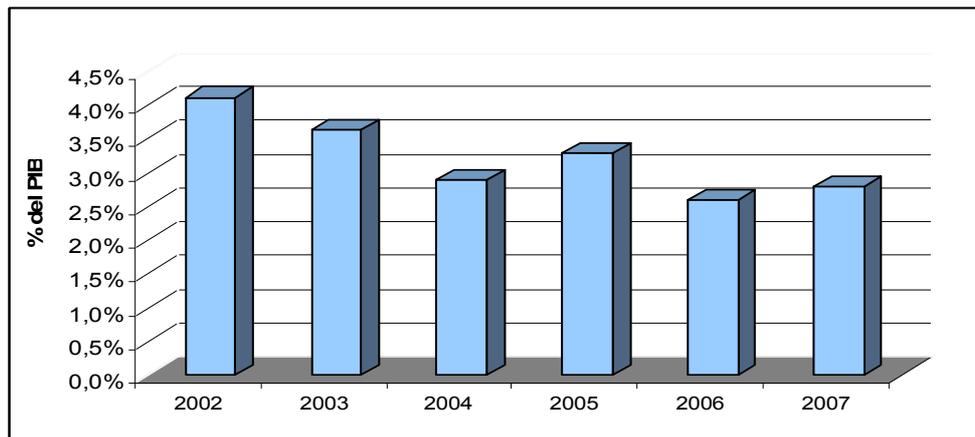
²⁴ Hay una disposición del Comité de Riesgos de la SDH, según la cual la exposición máxima de deuda no cubierta es del 20%.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico 18
Saldo de la Deuda Pública Administración Central



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

5.1.2 Balance total y primario de mediano plazo

A continuación se presenta el resultado fiscal (balance total y primario) para el periodo 2009 -2019 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 desaceleración más severa en 2009, que recoge las menores expectativas de crecimiento del producto debido a la desaceleración económica nacional e internacional. Los balances total y primario para el periodo 2009-2019 son el resultado de las proyecciones del Plan financiero, de acuerdo con los supuestos del escenario básico presentado en el capítulo 3, así como las proyecciones de un escenario alternativo.

5.1.2.1 Supuestos de proyección escenario de estrés

El escenario 1 se considera como el escenario base y recoge la proyección de ingresos y gastos presentados en el capítulo de plan financiero 2009 – 2019. Bajo este escenario, en 2009 se contempla una desaceleración económica en 2009 y a partir de 2010 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 que, aunque la tendencia de crecimiento es similar al del escenario 1, la desaceleración económica se profundiza en 2009 y en el 2011 llega a la senda de crecimiento de largo plazo. De esta manera se incorporan los riesgos económicos a los que se puede ver afectada la economía debido a la coyuntura económica internacional (explicada en la sección 1.2 de este capítulo).



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

El escenario de estrés pone de presente los riesgos que van a enfrentar las finanzas distritales en 2009 y 2010, al menos en tres aspectos: a) la desaceleración del crecimiento del producto por cuenta de la reducción de la actividad manufacturera, y la reducción del crecimiento de los sectores de comercio y servicios; b) la caída del precio del petróleo y otras materias primas que podría tener efectos negativos sobre la dinámica económica de los países que demandan más bienes de la región de Bogotá y Cundinamarca; y, c) las tensiones financieras internacionales que generan un efecto contagioso sobre el mercado de capitales interno y levanta restricciones en el acceso al crédito. Por tales razones, las proyecciones de ingresos corrientes se revisaron con unas tasas de crecimiento para 2009 y 2010 de 2,5% y 3,0%.

En ambos escenarios se considera la construcción del Metro de igual manera. El monto equivale al valor presente de las vigencias futuras de la Nación y el Distrito (con una distribución de 70% y 30% respectivamente). Se constituiría una empresa para la construcción y operación del Sistema de Transporte Masivo. Dicha empresa tendría autonomía para manejar los desembolsos de acuerdo al cronograma de ejecución. Al igual que en el escenario básico, el crédito para la construcción del Metro se fija en cabeza de la entidad, la cual maneja los desembolsos de acuerdo a un cronograma de ejecución. Esta entidad recibiría una transferencia para capitalización de parte de la Administración Central a partir de 2010, recursos que se utilizarán para pagar el servicio de la deuda y cubrir sus costos de operación. También se prevé que a partir de 2017 la nación comienza a realizar transferencias para amortizar la deuda, de acuerdo al esquema financiero que se acuerde entre Bogotá y la nación.

Debido a que aún no están disponibles los estudios técnicos sobre la implementación de la primera línea del Metro, los cálculos de financiación están elaborados sobre un monto tentativo de \$4,3 billones de pesos de 2009. 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, más una partida para gastos de operación, a partir de 2010, y otra para subsidios a las tarifas del Metro, a partir de 2015.

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 inclusión, en el rubro de inversión, de los valores estimados de las vigencias futuras necesarias para la capitalización de dicha empresa.

5.1.2.2 Balance total y primario en los dos escenarios

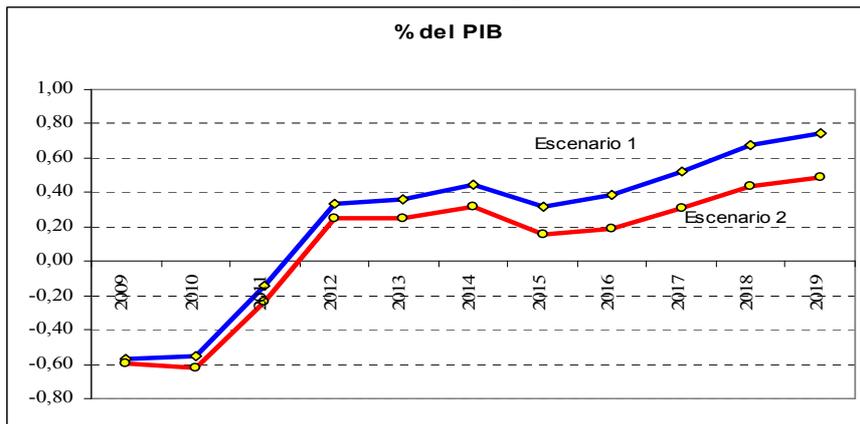
En ambos escenarios se generan balances fiscales totales negativos entre 2009 y 2012 de ahí en adelante se prevén balances fiscales positivos. La diferencia entre un escenario y otro para toda la vigencia del marco fiscal de mediano plazo, es del orden de 1,5% del PIB, que corresponde a los ingresos que deja de percibir la Administración Distrital si la desaceleración alcanza los niveles de estrés en el escenario 2 (Gráfico 19).



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

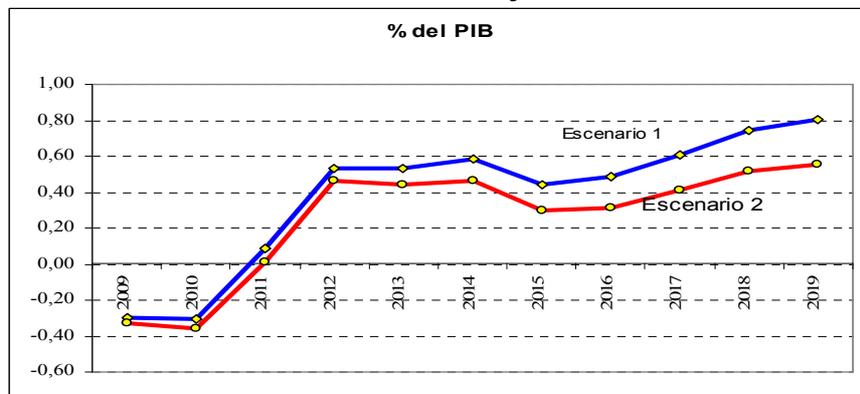
Gráfico 19
Administración Central
Balance Fiscal Total 2009 – 2019
Escenarios 1 y 2



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 2011. En el escenario 2, de menor crecimiento de la economía, el superávit primario tiende a reducirse en una cifra equivalente al 0,23% del PIB durante la vigencia del Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, y se espera que esa brecha alcance un valor cercano a 1,4% del PIB para el periodo 2009-2019 (Gráfico 20).

Gráfico 20
Administración Central
Balance Primario 2009 – 2019
Escenarios 1 y 2.



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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

5.2 Sostenibilidad a mediano plazo

El ejercicio de sostenibilidad de mediano plazo utiliza dos indicadores que se basan en la presentación formal del recuadro 2, los cuales arrojan un 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 2009-2019, para verificar que las finanzas distritales se están proyectando dentro de los criterios de sostenibilidad.

El primer indicador denominado de sostenibilidad ínter temporal se basa en la metodología estándar, la cual permite derivar la restricción presupuestal del Gobierno para cada uno de los años del periodo considerado (Recuadro 2), para tal fin se tiene en cuenta saldo de la deuda pública en el año cero y se fijan los supuestos de tasa de crecimiento del producto y tasa de interés real²⁵. Este indicador corresponde a la ecuación 7 del recuadro.

El segundo indicador denominado estructural, calcula el valor presente de la restricción presupuestal, de acuerdo al comportamiento en el tiempo de la tasa de crecimiento del producto y del costo esperado de la deuda. Este excedente debe ser suficiente para cubrir la diferencia entre el acervo inicial de la deuda y el valor presente de la deuda futura.

Por su parte, el balance proyectado refleja en buena medida las determinaciones de política fiscal distrital. Entre estas 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.

Dicha 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 entro a la parte baja del ciclo económico lo cual se reflejará con mayor rigor en las variables fiscales durante la vigencia 2009, como se mostró en el escenario 2.

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.

²⁵ La tasa de interés que recoge las expectativas de aumento en los costos financieros, la cual corresponde a la tasa cupón más un spread de 80 puntos básicos que corresponde a una prima de riesgo para Bogotá.



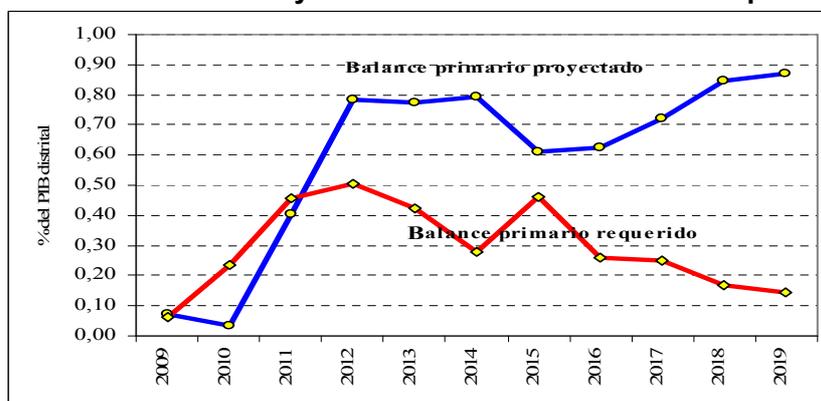
ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

5.2.1 Indicador de sostenibilidad intertemporal

Los resultados del ejercicio indican que el promedio del balance proyectado es superior al promedio del balance requerido, lo cual indica que la deuda es sostenible a mediano plazo, no obstante entre 2009 y 2011 el balance calculado a través del Plan Financiero sea inferior al balance requerido. La brecha que se genera en esos años es temporal y está más que compensada por los superávits que las finanzas distritales alcanzarán de 2012 en adelante, garantizando con ello la reducción del saldo de la deuda con respecto al PIB en una perspectiva de mediano plazo (Gráfico 21).

Gráfico 21
Balance Primario Proyectado vs. Balance Primario Requerido



Fuente: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

5.2.2 Indicador de balance estructural

En esta oportunidad el balance requerido se equipara a un balance estructural, en la medida que se parte de la deuda que se va a tener a final de 2009, la cual se corrige por la tasa de interés y un factor que relaciona la tasa de interés y el crecimiento de la economía de largo plazo, que para nuestros fines es el 4%. La fórmula utilizada para calcular el indicador se presenta a continuación:

$$SPR = \frac{D_t}{(1+i)^t} \sum_{v=t}^T R_{t,v} \quad R_{t,v} = \prod_{s=t}^v \frac{1+g_s}{1+i_s}$$

El ejercicio genera un valor presente del superávit primario de \$321.400 millones para el período 2009-2019. Por su parte el valor presente neto del superávit primario proyectado con las cifras del plan financiero se estima en \$809.460 millones para todo el periodo que cubre el Marco Fiscal de Mediano Plazo, indicando con ello que la deuda es sostenible en el mediano plazo. En otras palabras, la Administración Distrital tiene capacidad para



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

generar en el futuro suficiente superávit primario para igualar en términos de valor presente el saldo de la deuda pública.

Una visión conjunta sobre el análisis de sostenibilidad permite concluir que si bien las finanzas distritales tienen mayores exigencias en materia de gasto, a corto plazo, como lo evidencia la brecha fiscal que se presenta entre 2009 y 2012, la sostenibilidad de mediano plazo está garantizada. La política de endeudamiento se va a concentrar en el financiamiento de la estrategia de movilidad, sin que la misma genere a futuro un crecimiento de la deuda de carácter explosivo.

Los indicadores de deuda muestran que ésta tiende a reducirse como proporción del PIB y de los ingresos corrientes, lo cual reduce los requerimientos de ahorro público, medido a través del superávit primario, a partir de 2013. En todos los ejercicios realizados, el balance primario proyectado en el plan financiero supera con creces los balances requeridos, lo cual es garantía de sostenibilidad fiscal. En un escenario de menores ingresos tributarios, el balance primario negativo tiende a profundizarse temporalmente, obligando a restringir el gasto público como aconseja la prudencia fiscal.

5.2.3 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.

5.2.3.1 Deuda sin Metro

De acuerdo con la proyección para el escenario básico, el servicio de la deuda²⁶ para el periodo 2009-2019, asciende a 3,7% del PIB, lo que implica un promedio anual del orden de 0,35% del PIB. En tanto que en el escenario de estrés es de 4,0% del PIB, para un promedio anual de 0,36%.

El saldo de la deuda con relación al PIB de Bogotá se presenta en el gráfico 22. Bajo la consideración que el crédito para la construcción del Metro 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 2,82% del PIB, al cierre de 2007, a 0,7% del PIB a finales de 2019, en el escenario 1. Como puede apreciarse la diferencia entre el escenario 1 y 2 no es significativa, debido a que las necesidades de financiamiento público distintas a las del Metro son muy reducidas.

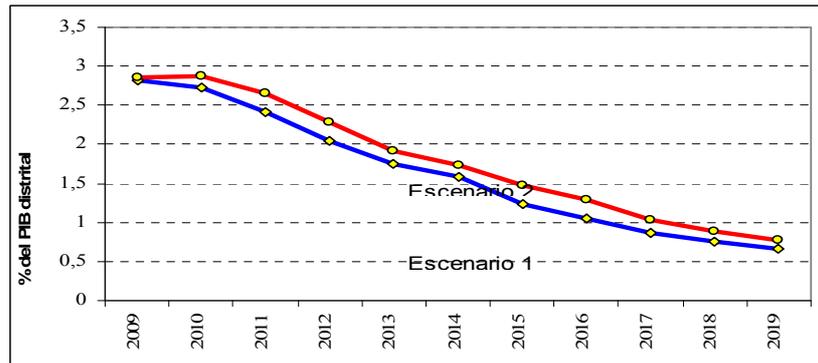
²⁶ El servicio de la deuda comprende el pago de intereses y comisiones y los abonos a capital.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico 22
Proyección Saldo de la Deuda Administración Central
(Como % del PIB Distrital)

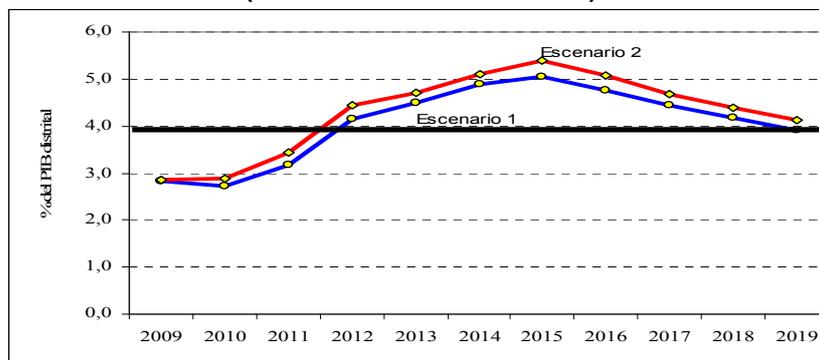


Fuente: SDH, Dirección Distrital de Crédito Público.
Cálculos: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

5.2.3.2 Deuda incluyendo Metro

Ahora bien, si se incluye dentro del saldo de la deuda, el total del crédito para el Metro, aun cuando los recursos para pagar el servicio de la deuda y el capital provengan en un 70% de las vigencias futuras de la nación, el saldo de la deuda con respecto al PIB cambia radicalmente frente a la situación analizada anteriormente. El saldo de la deuda pasa de 2.82% a 5% del PIB en 2015, y luego desciende hasta el 4% del PIB (Gráfico 23). En el escenario de estrés la deuda sube medio punto del PIB en el punto más alto (2015) y luego baja hasta 4.1% del PIB. Así, inclusive incluyendo toda la deuda del Metro se observa que la senda de la deuda es sostenible en el mediano plazo.

Gráfico 23
Proyección del 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.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

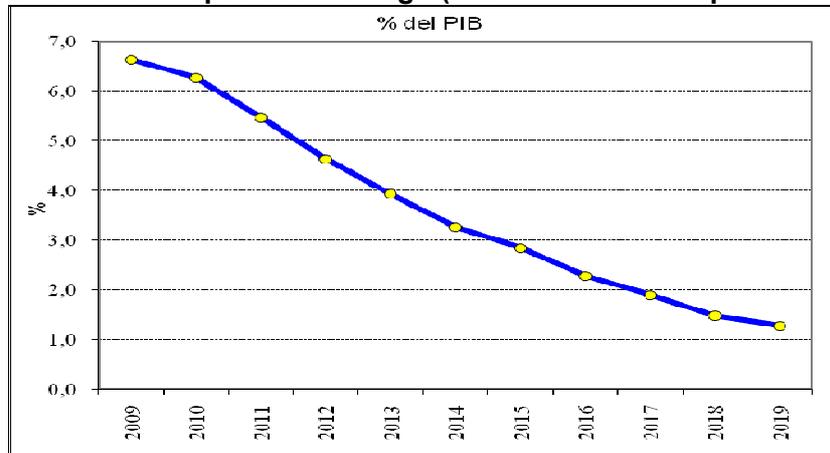
5.3 Indicadores de Ley 358 de 1997

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 2009-2019.

5.3.1 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 para el periodo 2009-2019, indica que la Administración Distrital no va a tener problemas de liquidez a mediano plazo. La relación entre intereses y ahorro operacional muestra una tendencia decreciente en el tiempo (Gráfico 24).

Gráfico 24
Administración Central
Indicador de Capacidad de Pago (Intereses/Ahorro Operacional)



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

5.3.2 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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

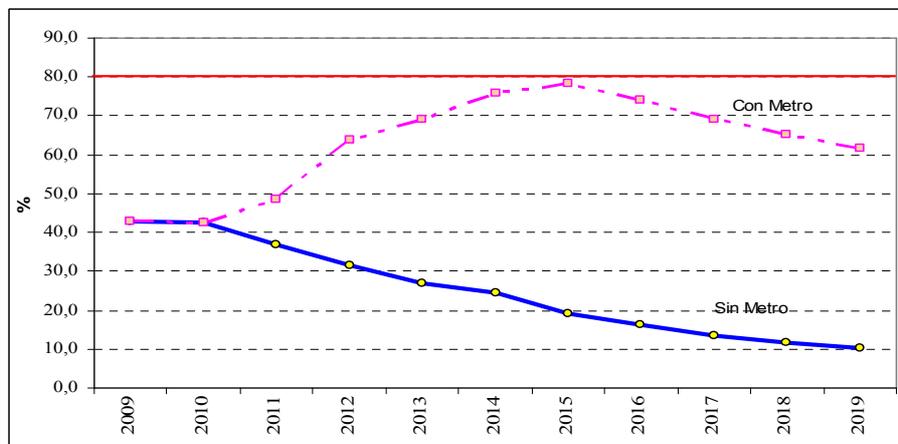
Secretaría
HACIENDA

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 43% en 2009 hasta alcanzar límites del 10% en 2019, sin considerar los recursos del Metro. La línea superior del gráfico 25 corresponde al saldo de la deuda si se incluyera el endeudamiento total del Metro dentro del saldo de la deuda del Distrito, quedando al borde de incumplir el indicador de solvencia en 2015, cuando la relación alcanza un nivel de 78.3%. Al final del período la relación desciende a 61.5%.

Gráfico 25
Indicador de Sostenibilidad de la Deuda
(Saldo de la Deuda/Ingresos Corrientes)
Escenario 1



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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Metodología de sostenibilidad fiscal

La metodología estándar utilizada por el FMI, define que la política fiscal no es sostenible si la orientación actual y proyectada de las finanzas, en este caso las distritales, genera un aumento persistente de la relación deuda/PIB. Una deuda alta aumenta los costos en términos del pago de intereses y genera déficit futuros en aumento. La situación financiera del gobierno será percibida por los agentes del mercado financiero y podrá reducir su credibilidad para vender sus instrumentos de deuda o acceder a recursos con los intermediarios del mercado (Croce 2003).

Un aumento del indicador de deuda respecto al PIB de manera persistente será percibido como una restricción mayor para realizar el ajuste fiscal. Lo que está en juego es la solvencia del Gobierno para cumplir adecuadamente sus obligaciones financieras y por lo tanto se parte de la restricción presupuestaria del sector público, definida como:

$$(1) \quad SP_t + DD_t - DD_{t-1} = id_t * D_{t-1}$$

Lo cual supone *rollover* garantizado y el perfil de la deuda es un aspecto clave para acceder a los mercados financieros, de donde:

DD_t = Saldo deuda pública fin de periodo t

SP_t = Superávit primario en el período t

id_t = Tasa de interés nominal período t

Se divide cada una de estas variables por el PIB nominal, obteniendo:

$$(2) \quad \frac{SP_t}{PIB_t} + \frac{DD_t}{PIB_t} - \frac{DD_{t-1}}{PIB_t} = \frac{id_t * DD_{t-1}}{PIB_t}$$

Reordenando los términos se obtiene la siguiente ecuación

$$(3) \quad \frac{DD_t}{PIB_t} = \frac{DD_{t-1}}{PIB_t} + \frac{id_t * DD_{t-1}}{PIB_t} - \frac{SP_t}{PIB_t}$$



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Ahora se procede a convertir cada uno de los términos de la ecuación 3 a pesos constantes, para lo cual se procede a multiplicar los términos por $1/(1+\pi)$, donde π es la inflación, obteniéndose:

$$(4) \quad dd_t = \frac{DD_{t-1} / (1+\pi)}{PIB_{t-1} (1+g_n) / (1+\pi)} + \frac{id_t * DD_{t-1} / (1+\pi)}{PIB_{t-1} (1+g_n) / (1+\pi)} - sp_t$$

La tasa de crecimiento del PIB nominal (g_n) y la tasa de interés nominal (id_t) pueden expresarse de la siguiente forma:

$$(5) \quad (1+g_n) = (1+g_r)(1+\pi)$$

$$(6) \quad (1+id) = (1+r)(1+\pi)$$

A partir de las dos anteriores ecuaciones se llega a la siguiente expresión:

$$(7) \quad dd_t = \left(\frac{1+r}{1+g_r} \right) dd_{t-1} - sp_t$$

Donde,

dd_t = saldo de la deuda sobre PIB en el periodo t

sp_t = superávit primario sobre PIB en t

r = tasa de interés real

g_r = tasa de crecimiento del PIB

La ecuación (7) indica que si el superávit primario (sp_t) es mayor al requerido, la deuda pública (dd_t) se reduce, pero si el superávit primario es menor al requerido la deuda aumenta. De esta forma, la sostenibilidad de la deuda va a depender de la relación entre la tasa de interés real pagada por el Gobierno Distrital y el crecimiento de la economía. Si $r > g$, la deuda se estabiliza mediante un mayor esfuerzo de ahorro público, medido a través de un superávit primario (sp_t).



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Estimación del Balance Fiscal Estructural para el Gobierno Distrital Central 1990 - 2007

Para analizar la gestión fiscal de un gobierno es importante distinguir del balance total su componente estructural, es decir, aquel que existiría si el crecimiento de la economía se encontrará dentro de la trayectoria de largo plazo, y el componente cíclico el cual resume los efectos transitorios de la actividad económica. Esta distinción se hace esencial en la medida en que el balance fiscal total incluye el efecto de una coyuntura que puede ser favorable o desfavorable dificultando la interpretación de los resultados fiscales de mediano plazo. En este sentido se hace importante la medición del balance fiscal estructural para la administración central de Bogotá con el fin de determinar la orientación que se le ha dado a la política fiscal ante variaciones del ciclo económico.

Metodología de Estimación

La metodología utilizada para la estimación del déficit estructural y cíclico para Bogotá es la propuesta por la OCDE. De acuerdo con ésta el déficit estructural (DS) se calcula a partir de:

$$Bs = T(1 - \beta_T GAP) - G(1 - \beta_G GAP)$$

donde $G = \text{gastos}$, $T = \text{Ingresos}$, β_G y β_T son las elasticidades del gasto y de los ingresos con respecto al PIB, respectivamente; $GAP = \frac{(Y - Y^*)}{Y^*}$, $Y = \text{PIB}$,
 $Y^* = \text{PIB Potencial}$

1. Estimación de la Brecha del Producto (GAP) para Bogotá

Debido a que el PIB potencial que define la brecha del producto, no es una variable directamente observable la literatura económica proporciona diversas metodologías para su estimación. Para efectos de este análisis el PIB potencial se calcula a partir de una función de producción (tipo Cobb-Douglas) que básicamente busca determinar aquel nivel de producto consistente con la utilización "normal" de los factores. Para calcular la brecha se replica para Bogotá la metodología expuesta por Torres (2007) en donde la brecha del producto se obtiene a partir de una suma ponderada de sub-brechas de empleo, capital y productividad.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

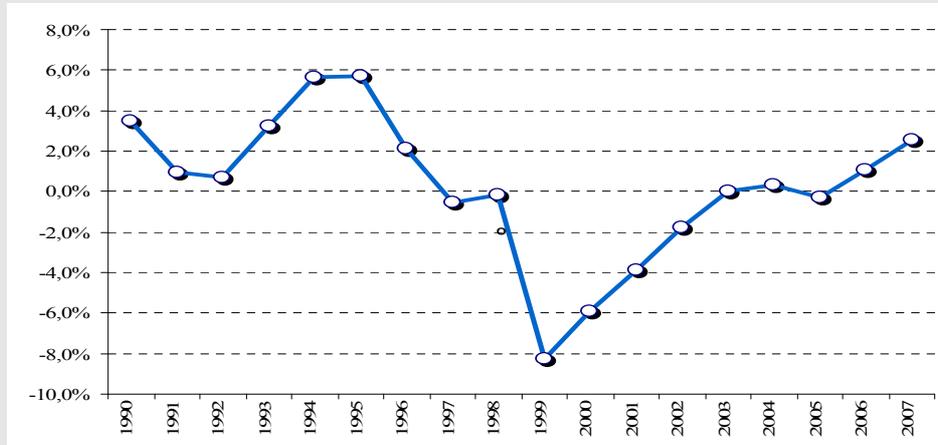
Secretaría
HACIENDA

$$GAP = (A/A^*) (UCI/NAICU)^\alpha [TGP(1-U)/TGP^*(1-NAIRU)]^{1-\alpha}$$

Este cálculo resulta equivalente a $GAP = \frac{(Y - Y^*)}{Y^*}$

Como se puede observar en el gráfico R1, hasta 1996 se registraron brechas positivas lo que implica que la economía bogotana creció por encima de su nivel potencial, para los años 1994 y 1995 se presenta el mayor auge en donde se creció 5.7% por encima del nivel de largo plazo. A partir de 1997 la brecha se hace ligeramente negativa hasta 1999 en donde por causa de la crisis el PIB de la ciudad cae a niveles de 8% por debajo del nivel potencial. Aunque a partir del 2000 la economía comienza a recuperarse lo hace de manera lenta y solo hasta el 2006 nuevamente se registran una brecha positiva. Para el 2007 mejora la situación y se presenta un crecimiento de alrededor del 2.6% superior al nivel potencial.

Gráfico R1
Brecha del Producto para Bogotá
1990 - 2007



Fuente: SHD, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

2. Cálculo de las Elasticidades de Gasto e Ingreso con Respecto al PIB

De acuerdo con la metodología de la OCDE, se requiere además de la brecha del producto, el cálculo de los efectos de la actividad económica sobre los ingresos y gastos públicos. Así, es necesario estimar las elasticidades con respecto al PIB.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Para este cálculo se utilizaron las cifras de la Dirección Distrital de Presupuesto (DDP) sobre ingresos y gastos de la Administración Central. Se utilizaron sólo los ingresos tributarios, esto teniendo en cuenta que son éstos los que responden en mayor medida a las fluctuaciones de la economía. En el caso de los gastos, se excluyeron los rubros correspondientes a reservas y amortizaciones. Adicionalmente, se agregaron variables dummy con el fin de capturar efectos exógenos sobre las series de ingresos y gastos asociados con cambios en marco legal. Con base en esta información se obtuvieron las elasticidades que se presentan en la siguiente tabla.

Cuadro R1
Estimación de Elasticidades por OLS.
Variable independiente: PIB*

Variable dependiente	Elasticidad	P-Value
Ingresos tributarios	1,08 (4.33)	0.0003
Gastos	-1,41 (-5.28)	0.0003

* Los modelos cumplen con todos los supuestos OLS
Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.
Cálculos: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

Resultados

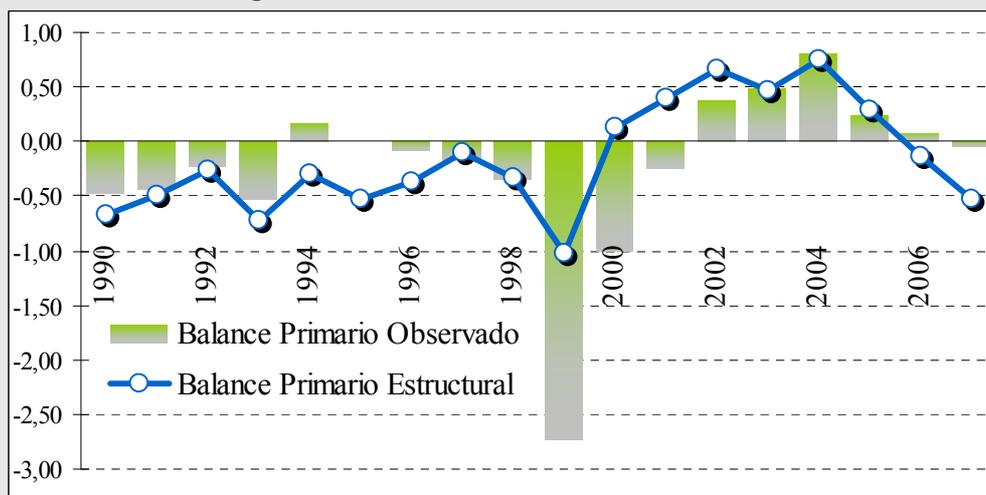
El gráfico R2 muestra el balance primario estructural obtenido comparado con el balance primario observado para el periodo 1990-2007. Se observa gran incidencia de las fluctuaciones de la actividad económica sobre el balance primario en los periodos 1994-1996 y 1999-2002. En este último, el balance estructural es mayor al observado, lo que indica que la política fue expansiva y el resultado fiscal empeoró con respecto a su tendencia de largo plazo como consecuencia de la crisis económica de finales de los noventa.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico R2
Balance Primario Estructural vs. Balance Primario Observado (% PIB)
Bogotá Administración Central, 1990 - 2007



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

El mismo análisis puede hacerse para el periodo 1993-1996, durante el cual el balance estructural fue menor al observado mostrando así que la época de auge de la economía bogotana mejoró la posición fiscal del distrito.

La medición del balance estructural y su comparación con el ciclo económico permite también analizar la dirección que ha tenido la política fiscal en un periodo, es decir, determinar el grado de contracíclica o procíclica. El gráfico R3 resume el caso bogotano.

La relación entre ciclo económico y los resultados fiscales puede explicarse de la siguiente manera: cuando la economía (en nuestro caso Bogotá), se encuentra en la parte ascendente del ciclo, es decir, registra tasas de crecimiento por encima del potencial de largo plazo, entonces la brecha del producto para este periodo es positiva. El comportamiento de la economía favorece el recaudo tributario aumentando los ingresos del gobierno. Si la política fiscal es *contracíclica*, los gastos tienden a mantenerse constantes o a reducirse, lo cual resulta mejorando la posición fiscal del gobierno en épocas de auge. Por el contrario, si la política fiscal es *procíclica*, en los periodos de auge se adoptan políticas se gasta más aprovechando el aumento de los ingresos tributarios, lo cual genera déficit fiscal.

El análisis evidencia periodos cortos de contracíclica entre 1997 -1999 y 2003-2004. En

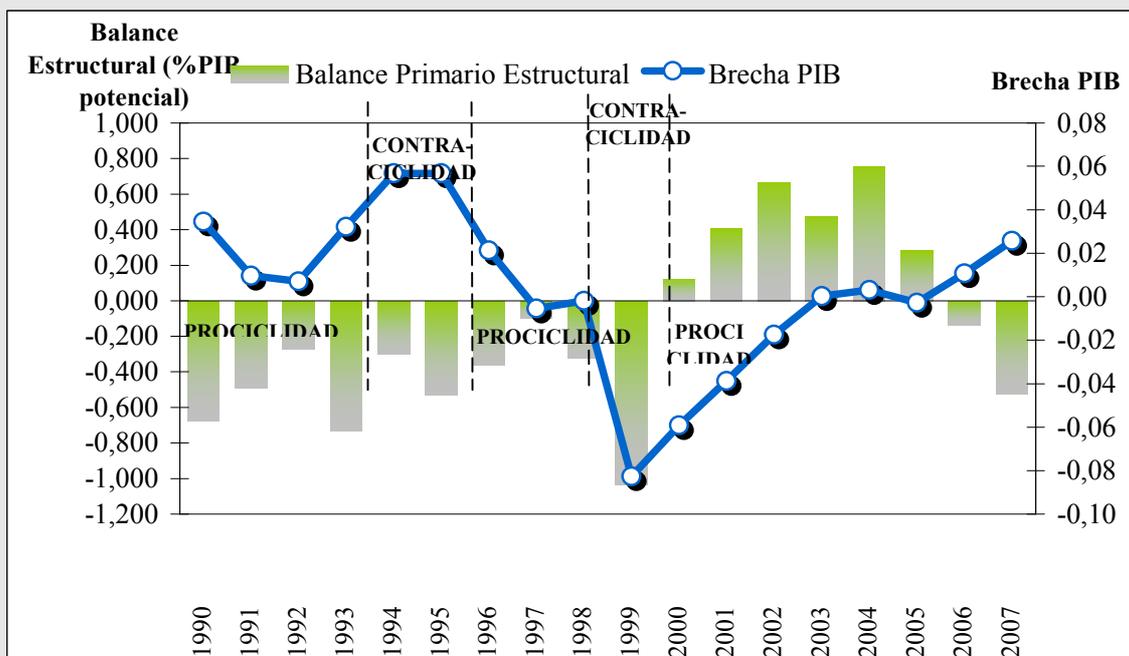


ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

el primer periodo, este comportamiento coincide con la ejecución de las obras de Transmilenio y la descapitalización de la empresa de energía. En el segundo periodo, el mejoramiento fiscal puede atribuirse a la reforma tributaria de finales de 2002 y mediados del 2003 sobre las tasas del impuesto ICA. En los periodos restantes, las finanzas públicas de Bogotá se han caracterizado por la prociclicidad, es decir, en épocas de auge hay preferencia por políticas expansivas y en las épocas de recesión predominan las políticas contractivas.

Gráfico R3
Balance Primario Estructural y Brecha del PIB
Bogotá Administración Central
1990 - 2007



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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

6. ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

6.1 Estrategias en materia de ingresos

La generación de mayores ingresos tributarios durante el período 2008-2012, comprende un grupo de medidas, que cubren: a) la racionalización de los impuestos existentes, b) el fortalecimiento de la gestión de fiscalización y cobro para controlar la evasión y la morosidad, c) el fortalecimiento de la gestión tributaria, y d) la búsqueda de nuevas fuentes de financiación.

Dentro de los aspectos anteriores se destaca la eliminación de descuentos y exenciones en aspectos no estratégicos para el desarrollo económico y social, una mayor comunicación con la Administración Departamental, el diseño de nuevos mecanismos que permitan hacerle frente a la evasión y morosidad de los diferentes tributos y la racionalización de la carga tributaria de tal manera que cada quien pague lo justo, lo cual contribuirá a la consolidación del modelo de cultura tributaria.

6.2 Estrategias en materia de gastos

Las acciones dirigidas al control del gasto con el fin de permanecer en la senda necesaria para dar cumplimiento a las metas trazadas están enfocadas en una política de austeridad que recae en el gasto de funcionamiento de tal manera que los servicios personales y los gastos generales se incrementen con la inflación. Por su parte, el servicio de la deuda debe corresponder a un perfil de eficiencia, según las condiciones del mercado, y la planeación de los desembolsos del crédito debe guardar una estrecha relación con el disponible de tesorería. La inversión debe estar enmarcada exclusivamente en las pretensiones del Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, siguiendo los lineamientos de los Planes Maestros y del Plan de Ordenamiento Territorial. En términos generales, el gasto total debe ajustarse al ingreso disponible de tal manera que el saldo de la deuda se disminuya en el mediano plazo con el fin de dar cabida a los megaproyectos establecidos en el Plan de Desarrollo.

De otra parte, con el fin de mejorar la ejecución presupuestal, el Plan de Desarrollo 2008-2012 fijó entre las Metas de Ciudad reducir las reservas presupuestales y en tal sentido dispuso para el año 2012 constituir un porcentaje equivalente al 5% del Presupuesto Anual Distrital. La Dirección Distrital de Presupuesto en aras de contribuir al logro de este propósito expidió la Circular 20 de julio 1 de 2008, en la cual formuló unas recomendaciones a las entidades relacionadas con los procesos contractuales y la importancia de utilizar el mecanismo de vigencias futuras, todo ello enfocado a optimizar la ejecución de las apropiaciones presupuestales en la respectiva anualidad.

7. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR

La meta de superávit primario de 2007 se calculó con base en la contabilidad presupuestal, que incluye en recursos de capital rubros como superávit fiscal, cancelación



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

de reservas y reaforos de vigencias anteriores, entre otros. Si bien, estos rubros están financiando gasto de 2007, son recursos que dentro de la metodología general para calcular el balance fiscal primario y total, deben registrarse por debajo de la línea²⁷, en el estado de fuentes y usos de los recursos de financiamiento.

De igual manera, dada la capacidad del Distrito para tomar deuda, la Administración siempre ha procurado ejecutar proyectos de inversión puntual financiados con recursos del crédito. Teniendo en cuenta que en la medida en que se tome deuda (que no se registra por encima de la línea) para financiar inversión (que si se registra por encima de la línea), se incurrirá en un menor balance primario. Así, para el cálculo de la meta de 2007 se depuró el gasto de inversión de aquella que se ejecutaría con recursos del crédito, tal como se señaló en el pie de página del cuadro 36A de la exposición de motivos del presupuesto de 2007 presentada al Concejo de Bogotá en 2006.

La meta de superávit primario establecida para 2007, bajo las condiciones mencionadas, fue de 0,68% del PIB distrital. Sin embargo, al realizar el cálculo bajo la metodología generalmente aceptada, y con las mismas cifras establecidas en el presupuesto de 2007, se obtiene un balance primario, ajustado, negativo de 0,85% del PIB distrital (cuadro 15).

Cuadro 15
Balance Primario 2007

Concepto	% del PIB Distrital
Balance primario presupuesto 2007	0,68
Balance primario ajustado 2007	-0,85
Balance primario observado 2007	-0,24
Balance total observado 2007	-0,48

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

Así, el balance primario observado para 2007 fue de -0.24% del PIB distrital, frente a una meta, ajustada metodológicamente, fijada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para 2007 de -0.85% del PIB. Esto implica que la Administración sobre cumplió la meta de balance fiscal para 2007.

8. COSTO FISCAL DE LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS PARA LAS VIGENCIAS 2007 Y 2008

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

²⁷ La línea 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.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

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”²⁸. 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.

Exclusión: a diferencia de la exención, en esta figura no se causa el tributo, es decir que el sujeto pasivo está 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 \$148 mil millones en 2007 y está previsto en \$166 mil millones para 2008 (cuadro 16 y gráfico 26). El valor de 2007 equivale al 4,2% del recaudo tributario obtenido. Los mayores valores corren por cuenta de los descuentos que representan en términos generales alrededor de 75% del valor total de los beneficios otorgados, en tanto que las exenciones se ubican sobre el 20% y las exclusiones sobre el 6%²⁹.

²⁸ 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.

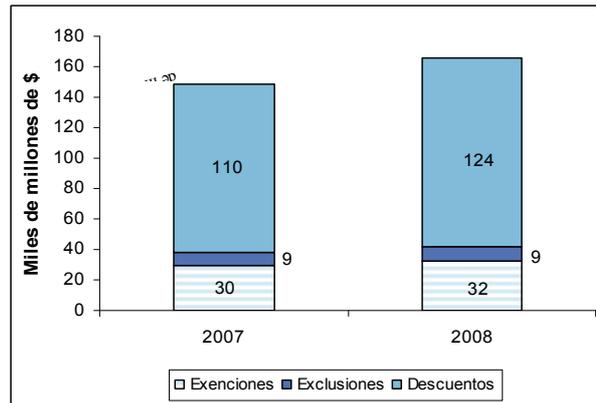
²⁹ Los registros incluidos en este aparte no consideran la exclusión correspondiente a los predios de la Nación debido a que se está realizando la revisión del inventario físico de dichos predios a fin de hacer una depuración adecuada de la base.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico 26
Exenciones, Exclusiones y Descuentos, 2007 - 2008



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

Cuadro 16
Exenciones, Exclusiones y Descuentos, 2007 - 2008

Concepto	2007	2008	2008/2007
EXENCIONES	29.777	32.235	8,26%
- ICA	2.834	2.387	-15,78%
Parqueaderos en edificaciones nuevas	139	151	8,89%
Inversión en parques vinculados al sistema distrital-Personas jurídicas	2.695	2.236	-17,05%
- PREDIAL UNIFICADO	8.542	9.812	14,86%
Actos terroristas y catástrofes	1	7	639,52%
Entidades sindicales	124	135	8,89%
Bienes de interés cultural	7.546	7.310	-3,12%
Secuestrados y desaparecidos	10	11	8,89%
Parqueaderos públicos	536	584	8,89%
Predios EAAB, ETB y EEB	325	1.764	442,84%
- DELINEACIÓN URBANA	18.401	20.037	8,89%
Vivienda de interés social según lo definido por la ley 238 de 1997	17.683	19.255	8,89%
Obras en inmuebles de conservación arquitectónica	718	782	8,89%
EXCLUSIONES	8.627	9.205	6,69%
- PREDIAL UNIFICADO	6.161	6.519	5,81%
Predios de propiedad de gobiernos extranjeros acreditados	264	373	41,29%
Instalaciones militares y de policía	1.574	1.858	18,04%
Predios Defensa Civil	10	10	0,00%
Predios de iglesias destinados a culto o vivienda de comunidades religiosas	2.997	2.848	-4,97%
Predios otras iglesias	722	786	8,89%
Salones comunales	234	252	7,69%
Predios excluidos de estratos 1 y 2 con avalúo inferior a \$7.941,000	360	392	8,89%
- VEHÍCULOS	2.466	2.686	8,89%
Motocicletas de menos 125 cc	2.466	2.686	8,89%
DESCUENTOS	109.975	124.298	13,02%
- DESCUENTO 50% POR MATRÍCULA NUEVOS Y TRASLADO	31.086	33.599	8,08%
- DESCUENTO 10% POR PRONTO PAGO	78.889	90.699	14,97%
Predial unificado	62.132	69.873	12,46%
Vehículos automotores	16.756	20.825	24,28%
TOTAL EXENCIONES, EXCLUSIONES Y DESCUENTOS	148.379	165.738	11,70%

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Impuestos



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

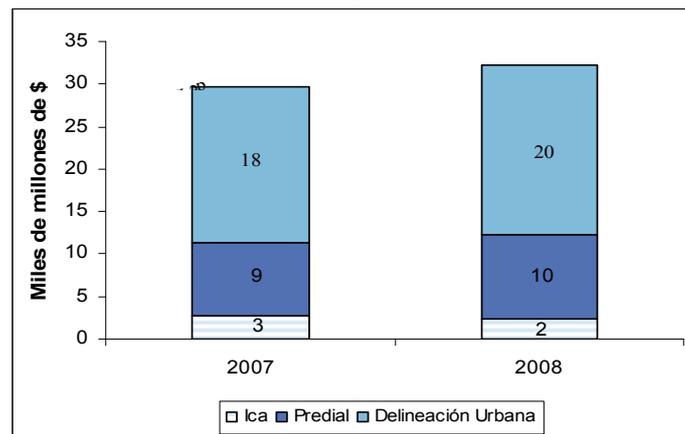
Secretaría
HACIENDA

Como se observa en el gráfico 28, el mayor incremento entre 2007 y 2008 se presenta en los descuentos tributarios, específicamente en lo que concierne al pronto pago en predial y vehículos. Por su parte el crecimiento en exenciones se debe a la mayor dinámica en solicitud de licencias para la construcción de vivienda de interés social. A continuación se describe de manera detallada cada uno de los beneficios tributarios existentes en Bogotá.

8.1 Exenciones vigentes

Las exenciones recaen sobre los impuestos de industria y comercio, predial y delineación urbana. Por este concepto, en 2007 se concedieron beneficios por valor de \$30 mil millones, donde los más representativos corresponden a delineación urbana (gráfico 27).

Gráfico 27
Exenciones, 2007 - 2008



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 D 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. Esta exención está vigente hasta el 31 de diciembre de 2008.
- Las edificaciones para estacionamientos públicos, construidas en el área urbana del Distrito, entre el 21 de diciembre de 1998 y el 31 de diciembre del año 2001.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Predial unificado: el impuesto predial 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 a consecuencia de actos terroristas o catástrofes naturales ocurridas en el Distrito Capital, respecto de los bienes que resulten afectados en las mismas.
- Los inmuebles de propiedad de las entidades sindicales de trabajadores, de primero, segundo y tercer grado, destinados a la actividad sindical.
- Bienes de interés cultural. Como incentivo para su conservación, tendrán derecho a exención del impuesto predial unificado, hasta el 31 de diciembre de 2009, 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 (mapa 1). El costo en 2007 fue de \$7.546 millones, 88% del valor total de las exenciones.
- Las personas víctimas de secuestro o desaparición forzada residentes en la ciudad, están exentos 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 del 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.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
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. El impuesto se causa cuando se expide la licencia de construcción, ampliación y reparación de obras o urbanización de terrenos. Las exenciones que se otorgan sobre este impuesto 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 388 de 1997).
- Las obras en inmuebles de conservación arquitectónica, tendientes a su restauración o conservación de acuerdo con proyectos autorizados por la Secretaría Distrital de Planeación.
- Las exenciones en delineación urbana tuvieron un costo de \$18.401 millones en 2007 y dentro de ésta, la correspondiente a programas de vivienda de interés social fue de \$17.683 millones, la cual constituye el monto más representativo de las exenciones.

8.2 Exclusiones vigentes

Las exclusiones recaen sobre los impuestos de predial y de vehículos. En cuanto al predial, por razones, principalmente, de conveniencia social están eximidos tanto de declaración como de pago: los predios de propiedad de gobiernos extranjeros acreditados, las instalaciones militares y de policía, los predios de la Defensa Civil Colombiana (siempre y cuando estén destinados al ejercicio de las funciones propias de esa entidad), los inmuebles de propiedad de la iglesia católica, destinados al culto y vivienda de las comunidades religiosas, a las curias diocesanas y arquidiocesanas, casas episcopales y curales, y seminarios conciliares, los inmuebles de propiedad de otras iglesias diferentes a la católica, reconocidas por el Estado Colombiano y destinadas al culto, a las casas pastorales, seminarios y sedes conciliares, los salones comunales de propiedad de las Juntas de Acción Comunal y los predios edificados residenciales de los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea inferior a siete millones novecientos cuarenta y un mil pesos en 2007. En cuanto a vehículos, están excluidos de la obligación de declarar y pagar las motocicletas de menos de 125 c.c.

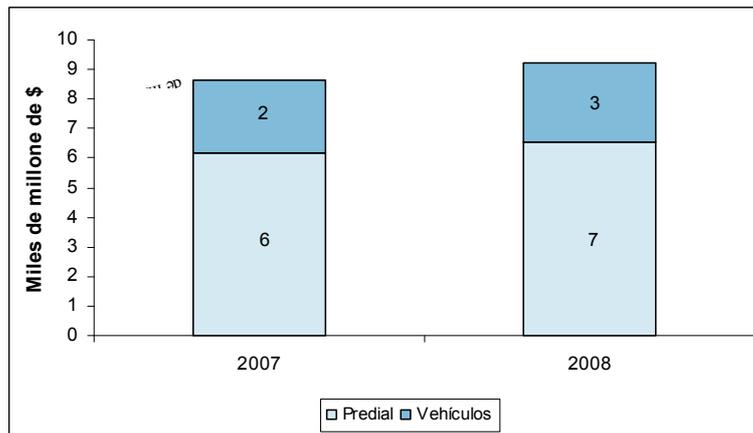
Las exclusiones que representan mayor costo para la Administración Distrital son las concedidas a las iglesias y a las motocicletas. Estas representaron el 63% del total de las exclusiones (Gráfico 28).



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Gráfico 28
Exclusiones, 2007 - 2009

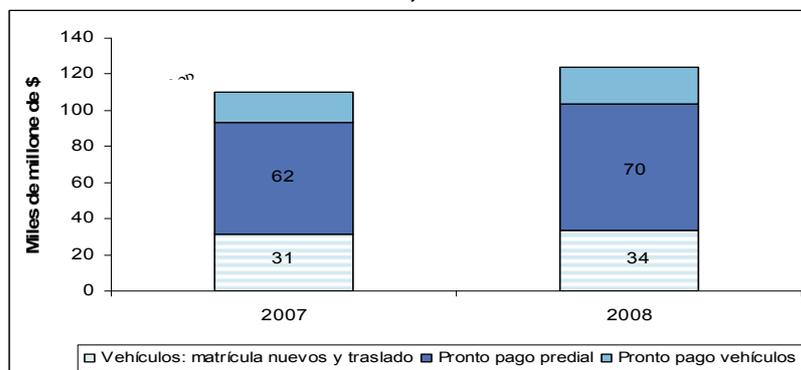


Fuente: SDH, Dirección de Impuestos Distritales
Elaboró: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

8.3 Descuentos vigentes

Los descuentos vigentes otorgados están dirigidos al pronto pago de los impuestos de predial (10%) y vehículos (10%) y a la matrícula de vehículos nuevos o traslado de cuenta por primera vez a Bogotá (50%). En 2007 los descuentos por pronto pago ascendieron a \$79 mil millones (Gráfico 30) que equivalen al 72% del costo de los descuentos y al 53% del total de beneficios tributarios (exenciones, exclusiones y descuentos). En 2007, alrededor del 80% de los contribuyentes de impuesto predial se acogió al descuento, en tanto que en el impuesto de vehículos lo hizo cerca del 60%.

Gráfico 29
Descuentos, 2007 - 2009



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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

9. 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, en tanto que el pasivo pensional correspondiente al régimen de prima media, de la seguridad social administrada por el estado, es un pasivo implícito³⁰.

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.

9.1 Pasivos contingentes

La gestión de la administración pública comúnmente esta 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 30).

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.

³⁰ Por ello, si bien la Nación contabiliza pasivo explícito e implícito por este concepto, el Distrito sólo registra pasivo pensional explícito.

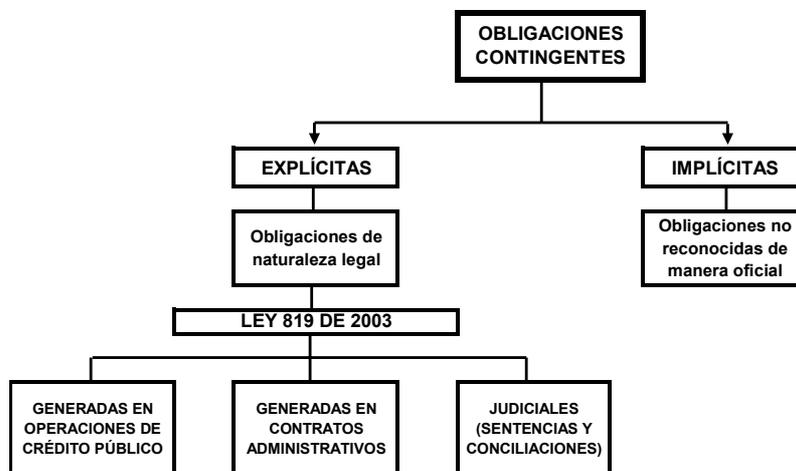


ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

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 30
Obligaciones Contingentes: Clasificación



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

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 capital³¹. 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.

³¹ 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.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

9.1.1 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 controversia³², 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.

9.1.1.1 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.³³

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 presentación de la información se hace discriminando los procesos en **No Constitucionales y Constitucionales**, en virtud de la implementación de la Circular 070 de 2007³⁴ por medio de la cual se impartieron instrucciones relativas a la incorporación y asignación del valor de las pretensiones y del contingente judicial, para procesos de tipo Constitucional (Acciones de Grupo y Acciones Populares). Lo anterior, con el propósito de evitar la posible duplicidad en el valor del contingente judicial del Distrito y en la consolidación del valor de las pretensiones de los procesos judiciales de carácter Constitucional.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Circular Conjunta: Secretaría General y Secretaría de Hacienda.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

9.1.1.2 Resultados de la valoración

La valoración incluida en este informe se realizó con base en la información reportada por el SIPROJ-WEB, con corte a 30 de junio de 2008, en la que se registraban 7.553 procesos en contra, de los cuales fueron valorados 6.575 (5.570 no constitucionales y 1.005 constitucionales); esto corresponde al 87,05% del total de procesos identificados en contra del Distrito Capital³⁵. Los procesos no constitucionales son los más representativos con el 85,73% del total (6.475 procesos), en tanto que los constitucionales equivalen al 14,27%. El 80,22% de los 7.553 procesos se encontraban en primera instancia, el 18,20% en segunda instancia, y el 1,58% en recurso extraordinario.

Con respecto al número de procesos, los no constitucionales están concentrados en los de tipo administrativo y laboral (96,94%), en tanto que los procesos constitucionales³⁶ corresponden a 1.078 procesos, en donde las acciones populares son las más representativas con 950 procesos.

En el cuadro 17 se observa el valor del contingente estimado para el total de los procesos judiciales valorados³⁷ y, dentro de éstos, el atribuible a las entidades de la Administración Central y Establecimientos Públicos. Al respecto, es de resaltar que el 41% de las pretensiones, \$2,49 billones, de los procesos no constitucionales están concentradas en ocho procesos, y que su peso en el contingente de los mismos es de 43,68% (\$736 mil millones).

De otra parte, y en relación con los procesos constitucionales, si bien las acciones populares representan 88,13% de los procesos constitucionales, su efecto dentro del contingente es mínimo, pues equivale apenas al 0,11% del valor estimado. El 99,89% corresponde a las acciones de grupo, que representan sólo el 5,19% de los procesos.

Así, en virtud del reconocimiento de las erogaciones de recursos que el Distrito ha destinado al cubrimiento de obligaciones que se han hecho efectivas, se han identificado las fuentes de riesgo que deben ser cubiertas. Esta identificación y valoración de las obligaciones contingentes tiene como objeto central reducir el riesgo fiscal al que puede estar expuesta la Administración Distrital por el desconocimiento de posibles fallos en contra. Con todo, mediante esta valoración se ha determinado que el valor del contingente judicial atribuible a la Administración Central y a los Establecimientos Públicos es de \$1,82 billones, el 61,85% correspondiente a procesos no constitucionales y 38,15% a procesos constitucionales.

³⁵ Cabe resaltar que de los 978 procesos no valorados, 259 procesos (esto es el 26,48%), muestran como valor de pretensión cero (0) y por tal motivo, no presentan valoración de contingente. En consecuencia, puede establecerse que la valoración involucra cerca del 91% del total de los procesos en contra registrados en el SIPROJ.

³⁶ Los procesos de acción de cumplimiento y de grupo en conjunto representan el 11,78% del total de los procesos constitucionales.

³⁷ Las entidades más representativas dentro del contingente judicial total son: Departamento Administrativo de Planeación Distrital con el 12,83%; Instituto de Desarrollo Urbano, 11,21%; EAAB, 9,22%; Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte, 8,90%; Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, 8,25%; Secretaría de Movilidad, 6,93%; Transmilenio; 6,38%; Fondatt (en liquidación) 5,86%; Metrovivienda, 4,52%; y Lotería de Bogotá, 3,92%.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Cuadro 17
Valor de la Contingencia de Procesos Judiciales
Constitucionales y No Constitucionales

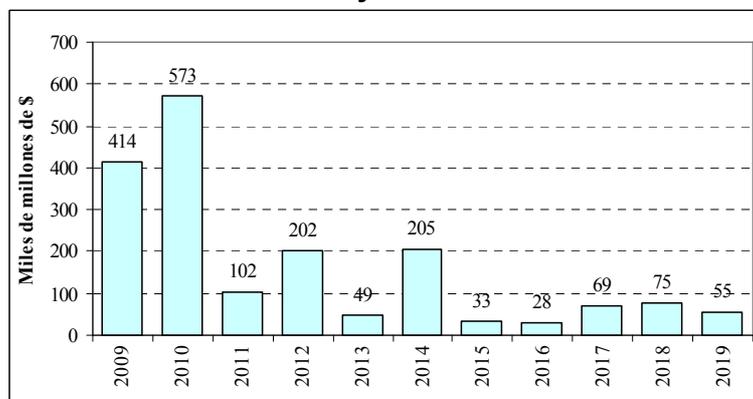
Concepto	No Constitu- cionales	Constitu- cionales	Total Judiciales
Procesos			
Número de procesos	6.475	1.078	7.553
Número de procesos valorados	5.570	1.005	6.575
Pretensiones (millones de pesos)			
Del total de procesos	6.472.580	3.962.671	10.435.251
De los procesos valorados	6.133.820	3.962.208	10.096.028
De los procesos en contra de la Adm. Central y Estapúblicos	2.991.700	2.395.497	5.387.197
Contingencia (millones de pesos)			
Del total de procesos valorados	1.685.683	1.202.296	2.887.979
De los procesos en contra de la Adm. Central y Estapúblicos	1.127.462	695.432	1.822.894

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 cada uno de los años a lo largo de los próximos once (11), 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 sustrayendo los procesos de riesgo inminente, es decir aquellos que fueron reportados por los abogados con un tiempo estimado de fallo inferior o igual a seis meses, es decir que corresponden al año 2008. En el gráfico 31 y el cuadro 17 se aprecia el contingente a cargo de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos, desagregado por entidades para 2009 y distribuido en el período 2009-2019.

Gráfico 31
Contingentes judiciales
Administración Central y Establecimientos Públicos



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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

La cifra de 2009, \$414 mil millones de pesos, incluye \$144 mil millones por procesos no constitucionales, correspondientes a 1400 procesos con vida promedio estimada para 2009, de los cuales veintisiete (27) procesos representan el 65,63% del total del contingente de éste tipo de procesos³⁸.

Cuadro 18
Contingente 2009
Discriminado por Entidad y No. de Procesos (Millones de \$)

Entidad	No. Procesos	Valor Contingente	Valor promedio proceso
SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA RECREACIÓN Y DEPORTE	14	256.984	18.356
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	307	38.772	126
SECRETARÍA DE HACIENDA - DIRECCIÓN DE IMPUESTOS DISTRITALES	136	37.853	278
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO	32	18.314	572
SECRETARÍA DE MOVILIDAD (ANTES SECRET. DE TRÁNS. Y TRANSPORTE)	4	16.523	4.131
SECRETARÍA DE GOBIERNO: FDL, ALCALDÍAS LOCALES, JAL	31	6.453	208
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL	4	5.753	1.438
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE	88	5.449	62
SECRETARÍA DE GOBIERNO	37	3.104	84
SECRETARÍA DE HACIENDA - FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS	215	2.836	13
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO	10	2.645	265
SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL	5	2.233	447
FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL - (EN LIQUIDACIÓN)	5	1.749	350
SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS	1	1.464	1.464
SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD	8	1.331	166
FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD	5	1.239	248
PERSONERÍA DE BOGOTÁ	40	1.154	29
FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES	77	866	11
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL	15	836	56
SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE	3	768	256
FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD	1	505	505
CONTRALORÍA DE BOGOTÁ	30	449	15
SECRETARÍA DE HACIENDA	16	389	24
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL	5	269	54
CONCEJO DE BOGOTÁ	49	232	5
SECRETARÍA DE HACIENDA - EDIS	52	179	3
SECRETARÍA DE HACIENDA - CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL	8	162	20
SECRETARÍA DE GOBIERNO-DIREC PREVENCIÓN ATENCIÓN EMERGENCIAS	6	109	18
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE-DAMA	6	96	16
SECRETARÍA DE HACIENDA - SISE	2	38	19
SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD	1	27	27
FONDO DE EDUCACIÓN Y SEGURIDAD VIAL	1	26	26
SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR	429	26	0
VEEDURÍA DE BOGOTÁ	3	18	6
CAJA DE VIVIENDA POPULAR	7	14	2
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL	1	12	12
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL	1	9	9
SECRETARÍA DE HACIENDA - EDTU	2	5	3
INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL	1	2	2
SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT	1	1	1
TOTAL CONSOLIDADO	1.657	414.360	250

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

³⁸ Es importante resaltar que de los 27 procesos, dos de ellos representa el 16.37% del valor del contingente estimado para el año 2009.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Por su parte, los procesos constitucionales participan en 2009 con \$270 mil millones, correspondientes a 257 procesos con vida promedio estimada para dicho año, dentro de los cuales una acción de grupo constituye el 95.19% del total.

El contingente previsto para 2009 está concentrado en la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, con \$257 mil millones, 62%, correspondientes a 14 procesos. Otras entidades con montos importantes de contingente son la Secretaría de Educación Distrital, con el 9,4%, la Secretaría Distrital de Hacienda-Dirección de Impuestos Distritales, con el 9,1%, el Instituto de Desarrollo Urbano, con el 4,4% y la Secretaría Distrital Movilidad (Anteriormente Secretaría de Tránsito y Transporte), con el 4%.

9.1.2 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. Al respecto, sólo se han identificado dos tipos de contingencia: i) las atribuidas a la Secretaría de Educación del Distrito-SED relacionadas con la ejecución de obras de construcción de colegios y ii) las de responsabilidad del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU atinentes a la concesión para la construcción, operación, y mantenimiento de los parqueaderos de la carrera 15.

9.1.2.1 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.

En términos generales, la metodología para la valoración de contingencias asociadas a contratos administrativos está vinculada a las condiciones particulares de los respectivos contratos, pues en estos se estipula el pago de una suma de dinero, determinada o determinable a partir de factores identificados por la ocurrencia de un hecho futuro.

En particular, la SED utiliza para la valoración de este contingente, la metodología planteada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Manual para la Valoración de Pasivos Contingentes en Proyectos de Infraestructura. Adicionalmente la metodología de valoración incorpora entre los supuestos del modelo únicamente los contratos que presenten sobre costos expost.

9.1.2.2 Resultado de la valoración

Frente a la contingencia de la SED, dicha secretaría, utilizando la metodología mencionada, estableció el valor de la contingencia en \$25.429 millones en pesos de 2009.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Por su parte, el contingente generado por la garantía de ingresos mínimos en los contratos de concesión de los parqueaderos de la carrera 15, calculado por el IDU, asciende a \$3.547 millones para 2009. Con lo cual se tendría un total de contingente por contratos administrativos de \$28.976 millones.

9.1.3 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 es el contrato de empréstito entre The Overseas Economic Cooperation Fund y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá 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.

9.1.3.1 Metodología de valoración

Con el fin de dar cumplimiento a la Ley 819 de 2003 y a la Resolución Distrital 866 de 2004 y 303 de 2007, la Secretaría Distrital de Hacienda³⁹, desarrolló la metodología de valoración de obligaciones contingentes originadas en operaciones de crédito público⁴⁰. Para la valoración de estas obligaciones se desarrolló una metodología de tipo estructural la cual se fundamenta principalmente en el análisis de los siguientes aspectos: a) flujo proyectado de ingresos y egresos; b) simulación de los pagos proyectados del servicio de deuda de las operaciones de crédito público vigentes, tanto garantizadas como no garantizadas por la Administración Distrital; y c) nivel de la capacidad de pago. Este proceso sustentado en diferentes escenarios de riesgo permite obtener señales sobre la posibilidad de ocurrencia de una contingencia (indicador que determina la ocurrencia de no pago).

9.1.3.2 Resultado de la valoración

De acuerdo con el procedimiento de valoración, las proyecciones del servicio de deuda de la obligación garantizada por el Distrito muestran que a un nivel de confianza del 90%, no se presenta la ocurrencia de no pago por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

9.2 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

³⁹ Oficina Asesora de Riesgos

⁴⁰ Esta metodología forma parte integral del Proceso de Gestión de las Obligaciones Contingentes CPR-34 vinculada al procedimiento de valoración de las Obligaciones Contingentes Originadas en Operaciones de Crédito Público 34-p-02 adoptado por la Secretaría Distrital de Hacienda el 18 de agosto de 2006 y modificado el 31 de junio de 2007.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

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 2007, un valor de \$5,5 billones de los cuales estaban provisionados \$1,3 billones (el 22,9%) 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.

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.

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.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

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 esta basado en lo establecido en las convenciones colectivas de esa institución, lo que imposibilita 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 30 de septiembre de 2007, la Universidad Distrital registraba un pasivo pensional, sin depurar y sin aprobación del MHCP, valorado en \$751.322 millones.

9.3 Pasivos exigibles

Para 2009 los pasivos exigibles programados ascienden a \$297.489 millones: de éstos \$268.735 millones se incorporan en los Establecimientos Públicos y \$28.754 millones en la Administración Central. Los mayores montos corresponden al IDU (\$236.514 millones), con una participación del 79.5% y a la Secretaría de Educación del Distrito (\$20.000 millones) con el 6.72%. (Cuadro 19).

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 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 se originan en la construcción de plantas físicas y el mejoramiento integral de infraestructura. Entre los factores que contribuyen están los trámites de aprobación de licencias y el estado del tiempo que retrasa la entrega de las obras, entre otros.

En el Fondo de Vigilancia y Seguridad los Pasivos cubrirán las obligaciones adquiridas en la construcción de la Estación de Puente Aranda, Casa de Justicia de San Cristóbal y Casa de Justicia de Santafé, en razón a que dichos procesos no se concluirán en la presente vigencia.

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 por 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.....".



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Cuadro 19
Pasivos Exigibles de Inversión Programados en el 2009
Millones de \$

Entidad	% de Participación	Monto Programado 2009
Instituto de Desarrollo Urbano - IDU	79,5%	236.514
Secretaría de Educación del Distrito	6,7%	20.000
Fondo de Vigilancia y Seguridad	3,3%	9.786
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	3,1%	9.246
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	2,6%	7.775
Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD	1,8%	5.272
Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos	1,3%	3.758
Secretaría Distrital de Movilidad	0,5%	1.349
Secretaría Distrital de Integración Social	0,4%	1.112
Secretaría Distrital de Ambiente	0,3%	984
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	0,2%	728
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	0,2%	498
Secretaría General	0,1%	239
Caja de la Vivienda Popular	0,0%	143
Secretaría Distrital de Hacienda	0,0%	87
Total Pasivos Exigibles	100,0%	297.489

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto

10. COSTO FISCAL DE LOS ACUERDOS SANCIONADOS EN 2007

En consideración del Artículo quinto de la Ley 819 de 2003, en este capítulo se presenta la estimación de los costos fiscales de los acuerdos aprobados por el Concejo en la vigencia anterior. Durante la vigencia fiscal 2007 se sancionaron 38 acuerdos (desde el número 270 hasta el 307). Del total de acuerdos aprobados en 2007 por el Concejo Distrital, solo 5 tienen un costo fiscal medible. El costo fiscal estimado de estos acuerdos para la vigencia 2007 fue del orden de \$7.378 millones y su impacto anual es de \$20.012 millones (Cuadro 20).

Cuadro 20
Acuerdos Sancionados en 2007 con Impacto Fiscal
Millones de \$

Acuerdo	Epígrafe	Impacto fiscal	
		Impacto 2007	Impacto anual
273	Por medio de la cual se establecen estímulos para promover la calidad de la educación en los colegios oficiales del Distrito y se dictan otras disposiciones	3.606	2.560
276	Por el cual se crea un reconocimiento por permanencia en el servicio público para los empleados del Distrito	3.672	3.947
295	Por el cual se establece un beneficio en el impuesto predial para el estrato 3	100	107
297	Por medio del cual se establecen unos incentivos a la matrícula de vehículos de automotores en Bogotá y se dictan otras disposiciones	0	500*
306	Factores de subsidio y factores de aporte solidario	0	12.898
Total		7.378	20.012

* A partir de 2009

Fuente: Consejo de Bogotá, SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

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

- **Acuerdo 273 de 2007 “Por medio del cual se establecen estímulos para promover la calidad de la educación en los colegios oficiales del distrito capital y se dictan otras disposiciones”**

El impacto fiscal corresponde a los estímulos dados a estudiantes, directivos docentes, docentes y establecimientos educativos oficiales (Cuadro 21).

Cuadro 21
Impacto Fiscal Acuerdo 273
Millones de \$

Artículo	Año 2007
Estímulos a Estudiantes	
Artículo 3°. Incentivos para el acceso a la Educación Superior.	1.224
Artículo 8°. Semana de integración del Colegio con la Comunidad y la Ciudad.	408
Subtotales	1.632
Estímulos a Docentes y Directivos Docentes	
Artículo 9°. Creación del Programa de Incentivos Académicos a Docentes y Directivos Docentes.	1.000
Artículo 11°. Incentivos a la investigación.	204
Artículo 14°. Bonificación por desempeño en áreas rurales.	301
Artículo 15°. Bonificación por desempeño en áreas de Educación Especial.	265
Subtotales	1.770
Estímulos a Instituciones Educativas	
Artículo 20°. Reconocimiento a instituciones educativas por Rendimiento Académico.	51
Artículo 21°. Reconocimiento a instituciones educativas por mejorar nivel de inglés.	51
Artículo 22°. Reconocimiento por la permanencia escolar.	51
Artículo 23°. Reconocimiento por la excelente gestión institucional.	51
Subtotales	204
Total	3.606

Fuente: Normas relacionadas y cálculos Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales-SDH.

- **Acuerdo 276 de 2007 “Por el cual se crea un reconocimiento por permanencia en el servicio público para empleados públicos del Distrito Capital”**

El reconocimiento por permanencia corresponde al 13% del total anual recibido en el quinto año por asignación básica mensual de servicio ininterrumpido. Dicho monto se cancelará en cinco fracciones anuales durante los cinco años siguientes al reconocimiento y su otorgamiento.

El impacto total en 2007 fue de \$3.672 millones, de los cuales \$2.414 impactan a la Administración Central, \$896 millones a los Establecimientos Públicos, y \$361 millones a la Contraloría.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

- **Acuerdo 295 de 2007 “Por el cual se establece un beneficio en el impuesto predial para el estrato 3”**

El objeto del acuerdo es ampliar el beneficio tributario del impuesto predial para los predios de estrato 3 en donde se desarrollen usos mixtos, comerciales y residenciales, con un área dedicada al comercio no superior a 30 metros cuadrados y avalúo catastral inferior a \$49.891.000 (pesos de 2006), valor que se ajustará anualmente según la metodología legal vigente. El impacto del Acuerdo en 2007 en las finanzas distritales fue de alrededor de \$100 millones.

- **Acuerdo 297 de 2007 “Por medio del cual se establecen unos incentivos a la matrícula de vehículos automotores en Bogotá y se dictan otras disposiciones”**

En el período 1998–2007, 36 mil propietarios de vehículos automotores trasladaron el registro de sus vehículos a Bogotá, mientras que durante el mismo período, 52.883 vehículos automotores que tenían su registro en Bogotá, lo trasladaron a otros entes territoriales, de tal suerte que 16.883 vehículos dejaron de aportar recursos por concepto de impuesto de vehículos automotores, lo que sin lugar a dudas constituye un menor flujo de recursos fiscales para las arcas distritales.

Con el propósito de mejorar el recaudo por concepto de impuesto de vehículos, el Acuerdo 297 establece que los propietarios de vehículos automotores que trasladen por primera vez su cuenta o matrícula a Bogotá D.C., gozarán de un descuento del 100% del impuesto sobre vehículos automotores correspondientes al año siguiente a aquel en que sea radicado el traslado. Por lo anterior, no se registra impacto fiscal en la vigencia 2007.

En el año 2008 Cundinamarca deja de recibir el impuesto de los vehículos que trasladaron su cuenta a Bogotá, pero Bogotá no recibe nada, en virtud del descuento del 100%. A partir del 2009 se estima que el número de vehículos que trasladan su cuenta a Cundinamarca será superior a los vehículos que trasladaron inicialmente su cuenta a Bogotá, para un neto de menos \$500 millones anuales, debido al mayor beneficio dado por el Departamento, donde se descuenta el 100% del impuesto en la vigencia siguiente al traslado de matrícula, y el 50% en el segundo año.

- **Acuerdo 306 de 2007 “Por medio del cual se establecen los factores de Subsidio y los factores de Aporte Solidario, para los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado y Aseo en Bogotá, D.C., para la vigencia 2008”**

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.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

Los factores de subsidio aprobados para los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá D.C., aplicados en 2008, 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.

El mencionado Acuerdo amplió para los servicios de Acueducto y Alcantarillado el factor de subsidio al estrato 3, de 8% a 12%, lo cual generó un impacto fiscal para la Administración Central a partir del 2008 de \$12 mil millones de pesos, teniendo en cuenta que los suscriptores de este estrato representan el 49% de total de los suscriptores residenciales.