

# **Evolución y estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los noventa y perspectivas**

Javier Alberto Gutiérrez  
Carolina Guzmán<sup>1</sup>

Diciembre de 2000

**Nº 14**

La serie de Estudios de Economía y Ciudad es un medio de divulgación de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Presenta trabajos de investigación que tienen carácter provisional, los contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Hacienda ni a la Alcaldía Mayor de Bogotá

---

<sup>1</sup> Los autores son Jefe de la Oficina de Estudios Económicos e investigadores de la misma dependencia, respectivamente. E-mail: jagutierrez@shd.gov.co, cguzman01@shd.gov.co.

# **EVOLUCIÓN Y ESTADO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA Y PERSPECTIVAS**

## **1. Introducción**

La relación entre las finanzas distritales y el crecimiento económico es estrecha; tasas de crecimiento sostenido pueden reducir déficit fiscales e incluso llegar a situaciones de superávit. A su vez, el desempeño económico que registre un país o ente territorial depende del comportamiento del recaudo; mayor inversión pública y privada se traduce en más ingresos tributarios.

Bogotá, por su dinámica económica y poblacional, representa para el país una fuente importante de recursos y, las inversiones que se realizan en capital humano e infraestructura generan externalidades positivas sobre el resto de regiones del país. La ciudad es la mayor generadora de riqueza, tanto efectiva como potencial, de ahí la importancia que se le debe dar en asignación de recursos, en brindar regulaciones claras que estimulen la competitividad y la inversión extranjera y, en general, en estabilidad política y económica, para que las Administraciones Distritales puedan mantener saneadas las finanzas de Bogotá.

El manejo de las finanzas públicas de la ciudad en la década de los noventa es satisfactorio, los cambios institucionales implementados, como las reformas tributarias, al presupuesto y administrativas han dado los resultados positivos esperados. Los indicadores financieros del Distrito se constituyen en la excepción a la crisis fiscal que afecta a las entidades territoriales, lo que demuestra la capacidad y buen manejo financiero de la ciudad para enfrentar los requerimientos fiscales de una economía que, igual al resto del país, se encuentra en recesión. Más aún si se tiene en cuenta que la Administración Distrital depende en muchos aspectos de la Nación, y que tiene restricciones para modificar y/o crear nuevos impuestos y debe mantener las tasas impositivas dentro de los límites que fijen las leyes.

Las transferencias juegan un papel importante en los ingresos de la ciudad, las inversiones en el sector social dependen de su estabilidad y de la congruencia entre los recursos asignados y los costos reales de ejecutar los gastos.

Este documento pretende ser una herramienta completa de análisis para los estudios de las finanzas públicas de la ciudad. El trabajo está dividido en siete secciones: en la segunda se realiza un recuento de las principales políticas relacionadas con la hacienda pública, implementadas en las Administraciones que

cubren los períodos 1992 – 1994, 1995 – 1997 y 1998 - 2000; la tercera presenta la evolución de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los noventa; en la cuarta sección se analiza el sistema de transferencias intergubernamentales: sus debilidades, implicaciones del proyecto presentado por el Gobierno para reformar los Artículos 356 y 357 de la Constitución y algunas propuestas referentes a los mecanismos de asignación vigentes. En la quinta se analizan las perspectivas financieras de la ciudad, resaltando las modificaciones que implican la nueva legislación nacional (Ley del FONPET y de Saneamiento Fiscal), especialmente para el año 2001; en la sexta se examinan la importancia del crecimiento económico sobre las finanzas públicas y; por último, se presentan los comentarios finales.

## **2. Políticas sobre finanzas públicas**

Actualmente las finanzas del Distrito Capital se encuentran saneadas y son sostenibles. Este resultado es producto de los esfuerzos en gestión financiera de distintas administraciones y de los cambios institucionales realizados a lo largo de ellas. Para entender la evolución de las finanzas públicas en la década de los noventa, en esta sección se realiza un recuento de las políticas implementadas en las administraciones que cubren los períodos 1992 – 1994, 1995 – 1997 y 1998 – 2000.

### **2.1 Administración 1992 – 1994**

Durante esta Administración se realizaron reformas institucionales que le permitieron al Distrito avanzar en materia de administración y modernización tributaria, logrando una gestión más responsable de los funcionarios distritales, un crecimiento de los recaudos de la ciudad y modificaciones sustantivas en los impuestos distritales. Las principales reformas están consignadas en el Estatuto Orgánico de Bogotá, el Estatuto de Presupuesto y en el Estatuto Tributario.

El Estatuto Orgánico de Bogotá, expedido en julio de 1993 (Decreto-Ley 1421), fue una reforma clave en la parte operacional del Distrito, otorgándole un régimen político, fiscal y administrativo especial.

Particularmente, le concedió a la Administración autonomía, dejando sólo funciones normativas y de fiscalización política al Concejo Distrital y eliminando su participación en las juntas directivas de las entidades distritales y en los procesos de contratación. Lo anterior, unido al comienzo de la aplicación de la Ley 80 de 1993, logró cambiar la imagen del Distrito como contratante. Se inició un proceso de descentralización, asignándole una participación del 10% sobre los ingresos

corrientes a la inversión de las localidades; se incorporó a los funcionarios distritales a la Carrera Administrativa Nacional; se otorgó a la Administración competencias para reestructurarse y para delegar funciones y; se fortalecieron los mecanismos de control y de participación comunitaria.

A partir de 1994, el Estatuto Tributario introdujo cambios en el recaudo de algunos impuestos. En cuanto al Impuesto de Industria y Comercio, se modificó su período de causación, de anual a bimestral, para los grandes contribuyentes, cambió su base gravable de liquidación, de ingresos operacionales a ingresos netos, e incluyó a todas las empresas prestadoras de servicios públicos sin excepción a este régimen.

La Ley 44 de 1990, estructuró el Impuesto Predial Unificado<sup>1</sup>; estableció un sistema de tarifas diferenciales y progresivas, el cual amplió el criterio de destinación económica de los inmuebles con los de estratificación socioeconómica, usos del suelo en el sector urbano y antigüedad de formación o actualización del catastro e introdujo el mecanismo de autoavalúos. La utilización de este mecanismo en el Impuesto Predial Unificado en 1994 le permitió al Distrito aumentar los recaudos, incrementar la capacidad operativa de la Oficina de Catastro Distrital, de formar y actualizar los predios y, ajustar los avalúos con la inflación.

También, el Estatuto fusionó el Impuesto de Delineación Urbana con el de ocupación de vías y modificó su base gravable (costo de la construcción), redefinió la contribución por valorización incluyendo la de beneficio general, autorizó el cobro de la Sobretasa a la Gasolina (13% en 1996, 14% en 1997 y 15% en 1998) y el cobro de peajes en vías de acceso a la ciudad.

Adicionalmente, la Ley 1421 de 1993 introdujo cambios en materia procedimental, como la privatización de la función recaudadora, el traslado del pago de los impuestos a un sistema de declaración privada, la adopción del Estatuto Tributario Nacional en la determinación, discusión y cobro de los impuestos distritales con un régimen de pruebas y sanciones específico y, el recaudo tributario pasó al sector financiero. El traslado del pago a las entidades financieras permitió eliminar focos de corrupción y el paz y salvo distrital, modificar la planta de personal y, mejorar el servicio a los contribuyentes.

Otro avance de la Administración fue la fusión de la Tesorería Distrital a la Secretaría de Hacienda Distrital, permitiendo consolidar en sólo esta última el manejo financiero de la ciudad.

---

<sup>1</sup> En el Impuesto Predial Unificado se fusionaron los impuestos Predial, Parques y Arborización, Estratificación Socioeconómica y Sobretasa de levantamiento catastral.

## 2.2 Administración 1995 – 1997

La estrategia financiera del Plan “Formar Ciudad” se encaminó hacia un crecimiento sostenido de los ingresos, que permitiera la modernización e inversión en el Distrito, respondiendo a las necesidades de los ciudadanos. Durante esta Administración se consolidó la reforma institucional del presupuesto, y se avanzó en temas como planeación, gestión de gastos, acceso al mercado de capitales, cultura tributaria, desarrollo institucional y tecnología. Como resultado de la estrategia financiera implementada y las reformas de 1993, al culminar esta Administración las finanzas de la ciudad quedan saneadas.

En materia tributaria, las prioridades de esta Administración fueron desarrollo institucional, una nueva visión de fiscalización y cobro, cultura tributaria y racionalización tributaria, esta última reordenó y completó la estructura encontrada.

Para lograr estos objetivos, se realizó una reforma tributaria que mejoró y complementó la realizada en la Administración anterior. En 1994 se asimiló el sistema procedimental y sancionatorio del Estatuto Tributario Nacional y se modificó el sistema de determinación administrativa de los tributos por el de autodeterminación, con el fin de liberar a la administración tributaria de tareas administrativas y así dedicar esfuerzos y recursos a las labores de fiscalización, cobranzas y mejora en gestión.

Los avances en desarrollo institucional comprendieron una nueva estructura organizacional de la Dirección Distrital de Impuestos con el fin de reunir en sus dos nuevas subdirecciones todos los impuestos recaudados y no los de mayor importancia; se crearon la Subdirección de Impuestos a la Producción y al Consumo y la Subdirección de Impuestos a la Propiedad. También, se constituyeron la Oficina de Cultura Tributaria y la Oficina Jurídico Tributaria.

En materia de fiscalización y cobro, se diseñó e implementó la cuenta corriente de contribuyentes y de entidades recaudadoras, se compiló y depuró la base de datos de los impuestos de mayor registro de los años 1994 a 1996, se realizó el diseño y montaje de la interfase con las bases catastrales e incorporación de la nueva estratificación de predios, se adquirió e implementó el sistema de lectura óptica de caracteres para el procesamiento de declaraciones tributarias distritales, se montó el sistema de información OCR/ICR y se amplió la red de entidades bancarias.

El Plan de Racionalización Tributaria (Acuerdo 28 de 1995), implantó el sistema de retenciones del Impuesto de Industria y Comercio y aumentó algunas de sus tarifas; estableció el sistema de presunción de ingresos para ciertas actividades (bares, parqueaderos, residencias); unificó los impuestos de Timbre y de Circulación y Tránsito en el Impuesto Unificado de Vehículos; estableció el cobro

unificado de los impuestos de Juegos, Espectáculos Públicos y Rifas y Sorteos con una tarifa de 10% sobre los ingresos netos y; se simplificó las categorías de tarifas aplicables a los predios y se aumentaron las tarifas para algunos estratos.

A pesar que el Estatuto Orgánico de Bogotá autorizó el cobro de la Sobretasa a la Gasolina, sólo hasta 1996 el Distrito cuenta realmente con una nueva fuente de ingresos, destinada a la financiación del mantenimiento y construcción de infraestructura vial (Acuerdo 21 de 1995). La sobretasa se cobra sobre cada galón de consumo de gasolina motor y su tarifa fue de 13% en 1996, se incrementó a 14% en 1997 y llegó a 15% en 1998.

Durante esta Administración se desarrollaron programas de Cultura Tributaria y políticas de control tributario con el fin de cambiar el comportamiento tributario de los bogotanos, de forma tal que en el mediano y largo plazo se incremente el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Los controles se dirigieron a detectar omisos en la prestación de las declaraciones tributarias, inexactos en el establecimiento de las bases gravables declaradas y el cobro de cartera morosa.

Por otro lado, la reforma institucional del presupuesto tuvo inicio con la adopción del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital en 1995, el cual está orientado a mejorar la gestión del gasto mediante las siguientes modificaciones:

- Creación el Consejo de Política Económica y Fiscal – Confis.
- Expedición de la Norma Orgánica de Presupuesto.
- Introducción del Sistema Presupuestario que comprende el Presupuesto Plurianual, el Plan de Inversiones con el Banco de Proyectos y el Presupuesto Anual.
- Presupuesto por programas.
- Instrumentalización de mecanismos para mejorar la programación y el control en la ejecución presupuestal como el Programa Anual de Caja – PAC, el Acuerdo de Gastos y la elaboración de manuales de programación y ejecución.
- Desarrollo de la contabilidad pública.

Posteriormente, el Decreto 714 de 1996, compiló modificaciones al Estatuto relacionadas con vigencias futuras, Programa Anual de Caja – PAC, apropiaciones y reservas, excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales, Banco Distrital de Programas y Proyectos y, programación de giros. Este Decreto se convirtió en el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

Con el fin de consolidar el registro contable se creó la Dirección Distrital de Contabilidad (Acuerdo 017 de 1995) y la figura del Contador General del Distrito Capital, así mismo, para homogenizar los procesos y procedimientos de tipo contable se implementó el Plan Unico Distrital de Cuentas – PUD.

Por su parte, la política de endeudamiento estuvo dirigida a la recomposición de la deuda y a acceder a los mercados de capitales sin acudir a garantías del Gobierno Nacional o a avales bancarios, basándose en su capacidad financiera. Esta estrategia permitió que el Distrito realizara su primera emisión de bonos por USD 165 millones en 1995, con un grado de inversión AA otorgada por Duff & Phelps. A partir de este momento la emisión de bonos se convierte en una de las principales fuentes de endeudamiento del Distrito.

El buen desempeño financiero del Distrito permitió que los excedentes financieros aumentaran, contribuyendo a la modernización del manejo del portafolio, utilizando conceptos como el flujo de caja y el capital de trabajo.

También, durante esta Administración, se involucra al sector privado en la realización de proyectos de infraestructura como son Tratamiento de Aguas Residuales – Río Bogotá, Proyecto Tibitoc y la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá, S.A<sup>2</sup>.

### 2.3 Administración 1998 – 2000

La gestión financiera de esta Administración se basó en el fortalecimiento de los ingresos propios, la consecución de recursos extraordinarios, la racionalización de los gastos de funcionamiento, el buen manejo de la deuda y, la modernización y fortalecimiento de la gestión pública.

Para fortalecer los ingresos propios y mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias se diseñó el Plan de Racionalización Tributaria (Acuerdo 26 de 1998), el cual incluye el establecimiento de un sistema preferencial para los estratos 1 y 2 del Impuesto Predial Unificado, la redefinición de las características y sistema de pago de los pequeños contribuyentes de Industria y Comercio y, en general, la eliminación de exenciones y tratamientos preferenciales que se presentaban en el recaudo y cobro de algunos impuestos.

El Distrito ha ganado espacio en las discusiones nacionales. A finales de 1997, el Alcalde electo participó ante el Concejo en la aprobación de un incremento de la sobretasa a la Gasolina de 14% a 20% (Acuerdo 23 de 1997), iniciativa que con una eficaz gestión ante el Congreso generó la unificación de la sobretasa a nivel

---

<sup>2</sup> La Empresa de Energía de Bogotá - EEB, según datos de 1995, participaba con el 66.9% de la deuda distrital (Secretaría de Hacienda, 1997), por esta razón, en 1997 se capitalizó esta empresa, siendo una de las inversiones más importantes realizadas en el país. Esta operación contó con recursos de inversionistas nacionales y extranjeros (España y Chile), permitió sanear las finanzas de la EEB y posibilitó la creación de dos nuevas empresas Emgesa, encargada de la generación de energía y Codensa, de la comercialización y distribución de su servicio.

nacional (Ley 488 de 1998). Esta Ley también autorizó el cobro de la sobretasa al ACPM.

Igualmente, participó en el trámite de la Ley 601 de 2000 que concedió un tratamiento especial a Bogotá para determinar la base gravable del Impuesto Predial, debido al deterioro en los precios de los predios o a que su incremento resulte ser menor que la inflación. Esta Ley se aplicará a partir del año 2001.

Adicionalmente, para fortalecer los tributos por Predial, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital realizó trabajos de formación y actualización de la información catastral, totalizando 751 mil predios para el período de 1997 – 1999.

Como solución al desfase entre el valor de las obras y su beneficio, mediante el Acuerdo 9 de 1998, se implementan herramientas que lograron subsanar el déficit de valorización que existía por \$250 mil millones de pesos.

Debido a los altos niveles de evasión y morosidad, se diseñó el Plan de Control a la Evasión y la Morosidad Tributaria, el cual empezó a funcionar en 1999. Los resultados han sido efectivos, la gestión por fiscalización y cobro en 1999 y lo corrido a septiembre de 2000 alcanza un recaudo de \$117 mil millones, superior en 12% a la del período 1995 – 1998. Por primera vez, la administración de impuestos ha utilizado instrumentos como: 1) Remate de predios por atrasos en pagos del Impuesto Predial; 2) Actualización de la base de datos del Impuesto de Vehículos, que ha permitido hacer “redadas” en centros comerciales y parqueaderos públicos y privados y 3) Outsourcing de cobro de cartera morosa de pequeños contribuyentes.

Para mejorar la relación con los contribuyentes se implantó un servicio orientado al usuario, reformulando los procesos de atención y orientación, con instalaciones cómodas, establecimiento de anfitriones que guían al contribuyente y la utilización de Cades con conexión en línea para suministrar información.

Continuando con el proceso de cultura tributaria, se ampliaron las campañas publicitarias, se organizaron seminarios y conferencias sobre el tema tributario y se realizaron estudios de evaluación del proyecto en la comunidad. En 1998, la Oficina de Cultura Tributaria se convirtió en la Subdirección de Cultura, desarrollando principalmente tres estrategias: Comunicación, Pedagogía e Investigación.

Un gran avance que deja esta Administración en sistemas de información, es el desarrollo de un nuevo sistema que integra las etapas del procedimiento tributario y sus vínculos con áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería y de gestión interna. Las ventajas en suministro de información de calidad, confiable y oportuna, la corrección de inconsistencias de incorporación y aplicación de pagos,



el apoyo en procesos de fiscalización y cobro y, la mejora en el servicio al contribuyente redundan en una eficiente administración tributaria.

La implementación de estas políticas contribuyó a aumentar el recaudo, reducir la evasión tributaria, controlar la morosidad y sensibilizar al ciudadano bogotano sobre sus derechos y deberes con la ciudad.

En cuanto a los ingresos no tributarios, se reajustaron tarifas en los servicios públicos, especialmente en acueducto y alcantarillado. Este reajuste real no se había hecho desde 1982, es decir, casi 20 años de rezago y permitirá asegurar una mayor cobertura y ampliar el servicio.

Otra de las estrategias de esta Administración en materia de ingresos fue la consecución de recursos extraordinarios. En 1999, luego de una importante gestión, la Administración obtuvo la autorización de reducir el capital de la Empresa de Energía de Bogotá, por \$970 mil millones, monto que se destinó totalmente a inversión. Igualmente, el Distrito gestionó recursos con la Nación por \$80 mil millones para el Proyecto Transmilenio.

Por otro lado, la política de racionalización del gasto permitió una reducción de los gastos generales del 12% real en 1999, que fue complementada con la fusión y reestructuración de 17 hospitales, siendo ésta eminentemente de carácter administrativo con el fin de no afectar la calidad del servicio prestado.

Durante esta Administración se creó la Dirección Distrital de Crédito Público, con el objeto de garantizar los requerimientos de recursos de los planes de desarrollo, realizar planeación para optimizar el acceso del Distrito a los mercados de capitales y manejar eficientemente sus obligaciones financieras, incluyendo las pensionales.

Como estrategia de planificación y ejecución financiera, fue aprobado por el Concejo de Bogotá el cupo global de endeudamiento para el período de vigencia del Plan de Desarrollo, 1998 – 2001, el cual busca dinamizar el endeudamiento territorial bajo una nueva filosofía de deuda pública, evitando así objetivos cortoplacistas de mayor riesgo y costo. En adición, la política de la deuda Distrital consistió en la reestructuración de pasivos y en el mejoramiento del perfil de la deuda con respecto a vida media, riesgo cambiario, costo y concentración de amortizaciones.

Adicionalmente, la Administración gestionó los recursos e implementó el proyecto Gestión de Activos y Pasivos, herramienta que permite evaluar oportuna y periódicamente la situación financiera de los portafolios de activos y pasivos, con el fin de controlar el riesgo de mercado al que están expuestos.

Para modernizar la estructura institucional de la ciudad, se implementó el proyecto (estudio) “Instituciones Capitales”, el cual dejará importantes diagnósticos y propuestas para cinco grandes temas: Misión de Finanzas, Estructura Política y Organizacional, Proceso Presupuestal y Logro por Resultados, Control y Capital Humano y Servicio Civil.

Dentro de este proyecto, en el año 2000 se preparó y presentó el Presupuesto por Resultados<sup>3</sup> para 2001, herramienta novedosa que posesionó a Bogotá como la primera ciudad latinoamericana en implementarlo.

### **3. Evolución de las finanzas distritales**

Las finanzas de Bogotá experimentaron una evolución muy importante en la década del noventa, la ciudad pasó de tener unas finanzas precarias a principios de la década, a contar con una situación financiera sana y sólida.

El comportamiento de las cifras e indicadores financieros permiten dividir su evolución en dos períodos. El primero, de 1990 a 1993, caracterizado por una baja generación de recursos propios y un nivel de gasto que hacían la situación financiera insostenible; el segundo, desde 1994, en el cual se han venido presentando cambios que han encausado las finanzas en una senda positiva, debido principalmente a las reformas tributarias que permitieron fortalecer la generación de recursos propios y a un manejo financiero serio y responsable, que ha contado con la continuidad necesaria para alcanzar los éxitos observados.

A continuación se presenta un análisis de la evolución de los ingresos, gastos y deuda del Distrito a lo largo de la década de los noventa.

#### **3.1 Ingresos**

En el período 1990 – 2000 los ingresos de la Administración Central presentan una tendencia creciente, registrando un crecimiento real anual promedio de 16%; como porcentaje del PIB distrital los ingresos pasaron de 2.9% en 1990 a 3.4% en 2000 (Gráfico 1). Los ingresos de mayor contribución al total son los ingresos corrientes, no obstante, a partir de 1995 las transferencias de la Nación ganan

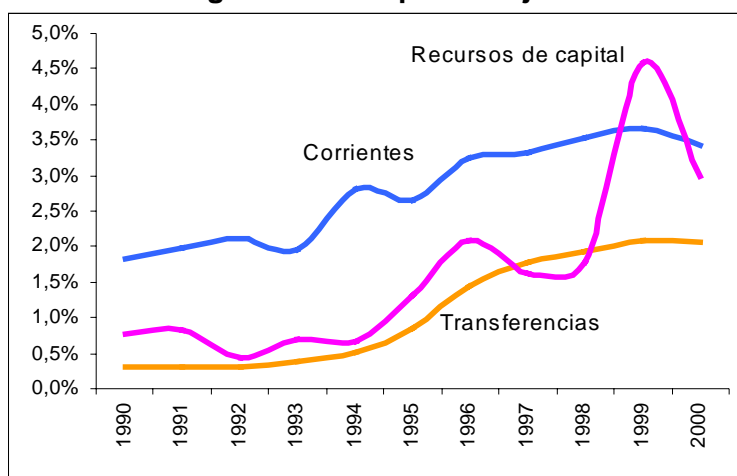
---

<sup>3</sup> La diferencia con el presupuesto tradicional radica que éste es un listado de rubros de gasto e insumos para el trabajo de la administración pública, mientras el presupuesto por resultados comprende una serie de compromisos de la administración con la ciudad en términos de productos que deberán ser entregados. Cada uno de los productos tiene un presupuesto asociado y unos indicadores que permitirán verificar el cumplimiento de los compromisos.

participación por el proceso de descentralización. Los recursos de capital tienen importantes incrementos en 1996 y en 1999.

A lo largo de la década los ingresos corrientes presentan dos importantes incrementos, en 1994 registran un crecimiento anual de 72% real, debido al establecimiento del sistema de autoavalúo en el Impuesto Predial Unificado y el pago bimestral del Impuesto de Industria y Comercio para los grandes contribuyentes, principalmente y, en 1996 de 17% real, producto del inicio del cobro de la sobretasa a la gasolina y la implantación del sistema de retenciones y aumento de tarifas del Impuesto de Industria y Comercio.

**Gráfico 1 Ingresos como porcentaje del PIB**



Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

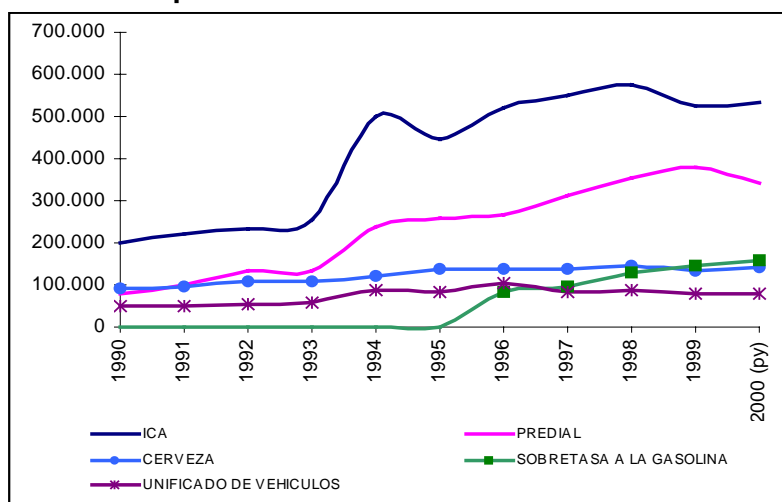
Durante 1997 y 1998 los ingresos corrientes se estabilizan creciendo a tasas de 6% y 7% real respectivamente; sin embargo, en 1999 la desaceleración de la economía (caída alrededor del 5%) generó un impacto negativo en el recaudo de los impuestos relacionados con el comportamiento de las actividades económicas, especialmente Industria y Comercio, Delineación Urbana, Vehículos y Consumo de Cerveza, generando una variación negativa de los ingresos corrientes de cerca de 2%. Para 2000, se espera una variación real similar a la de 1999.

Los impuestos de mayor recaudo en la ciudad son Industria y Comercio, que participó en 1999 con el 40.5% dentro del total, Impuesto Predial (29.2%), Sobretasa a la Gasolina (11.2%) e Impuesto a la Cerveza (10.2%). A lo largo de la década los impuestos Unificado de Vehículos y Consumo de Cerveza han perdido participación, pasando de 11.6% y 21.0%, respectivamente en 1990, a 6.1% y 10.2%, respectivamente en 1999 (Gráfico 2).

A pesar de los cambios introducidos con el Decreto 1421 de 1993 respecto al Impuesto Predial, a partir de 1995 éste pierde dinamismo como consecuencia de la disminución en la actividad edificadora y la pérdida de valor en términos reales de la propiedad raíz que redujo el valor de la base gravable. No obstante, los esfuerzos de la actual Administración de formación y actualización catastral de más de 750 mil predios entre 1997 y 1999, lograron que el recaudo no disminuyera ante la persistente crisis del sector de la construcción y el no incremento en el avalúo catastral en el 2000.

A diferencia del Impuesto Predial, la Sobretasa a la Gasolina desde sus inicios ha mantenido un comportamiento dinámico, debido al aumento sostenido en el precio de los combustibles y al incremento de la sobretasa de 15% a 20% (Acuerdo 23 de 1997) y posteriormente, su unificación a nivel nacional.

**Gráfico 2 Recaudo real  
Millones de pesos de 2000**



Fuente: SHD, Dirección Distrital de Impuestos  
Cálculos Oficina de Estudios Económicos

En los noventa, el Impuesto de Industria y Comercio ha mantenido tasas de crecimiento reales entre el 5% y 11%, a excepción, como se mencionó anteriormente, del año 1994 cuando se cambió el período de causación que pasó de anual a bimestral para los grandes contribuyentes (crecimiento anual real de 97%) y 1996, debido al incremento de algunas tarifas y la implantación del sistema de retenciones de dicho impuesto. En 1999, la caída del PIB de Bogotá generó una disminución del recaudo real de este impuesto de 8.8%.

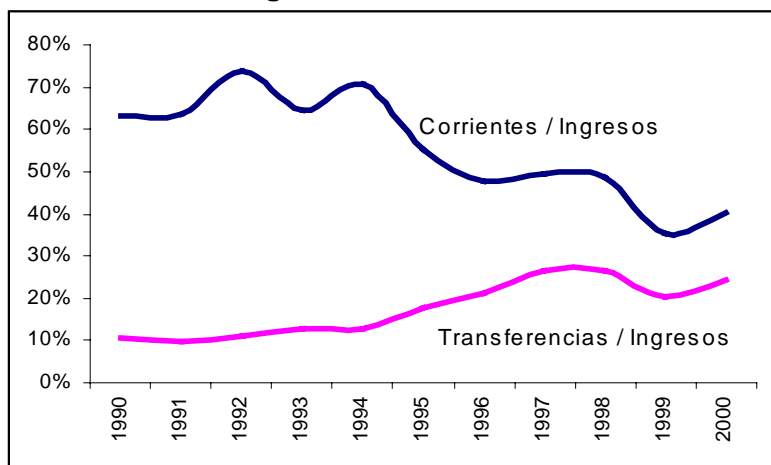
En cuanto al impuesto Unificado de Vehículos, la simplificación de los trámites para cancelar este impuesto y el formulario para llevar a cabo su liquidación en 1994 explica su dinamismo durante este año.

Por su parte, en 1995, las transferencias presentan un crecimiento de 73% real a razón del proceso de descentralización que otorgó nuevas responsabilidades al Distrito Capital en materia de salud y educación (Gráfico 3). A lo largo de 1996 y 1998, las transferencias continúan en ascenso, sin embargo, éstas han perdido participación dentro del total de ingresos e incluso han crecido tan sólo al 2% real durante 1999 y 2000, debido a las menores asignaciones del Gobierno Central a la ciudad en términos reales.

La disminución en la participación de los ingresos corrientes y de las transferencias en 1999, que se observan en el Gráfico 3, es explicada por el significativo aumento de los recursos de capital.

Es importante mencionar que las mayores transferencias, derivadas del proceso de descentralización a partir de 1995, han estado acompañadas de mayor esfuerzo tributario local, lo que le ha permitido a la ciudad sanear sus finanzas. Sin embargo, la demanda por servicios sociales en la ciudad es grande y la asignación actual de por transferencias no está acorde con el crecimiento del Distrito Capital ni con las obligaciones que se deben cumplir en el caso específico de los sectores educación y salud. En la sección 4 se profundiza este tema.

**Gráfico 3 Ingresos corrientes y transferencias sobre el total de ingresos**



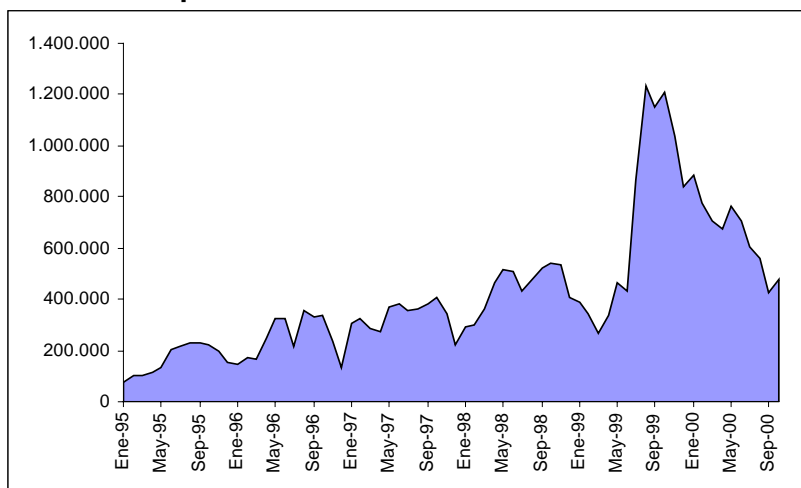
Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

Los recursos de capital han sido una importante fuente de ingresos para la financiación de inversiones en la ciudad. Estos pasaron, como porcentaje del PIB, de 0.76% en 1990 a 3.0% en el 2000, teniendo dos importantes incrementos en 1996 y en 1999 (Gráfico 1).

El consolidado del Distrito luego de registrar en 1990 el déficit fiscal más alto \$757 millones desde 1980<sup>4</sup>, empieza a presentar una tendencia de recuperación cerrando cada vez más el hueco fiscal, hasta alcanzar en 1995 superávit fiscal. El acompañamiento del menor déficit fiscal con ahorro corriente, debido al esfuerzo financiero de la Administración Distrital generó excedentes y rendimientos financieros que se canalizaron hacia una mayor inversión.

Los rendimientos financieros del portafolio de inversiones del Distrito se han convertido en una importante fuente de recursos. En 1998, el saldo promedio disponible de Tesorería fue casi de \$500 millones producto del crédito sindicado con la Société Générale, luego, en agosto de 1999, éste alcanza una cifra histórica de \$1.234 millones, debido a los ingresos por la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá. A octubre de 2000 el saldo mensual del portafolio fue del orden de \$479 millones. La liquidez que ha presentado el Distrito le ha permitido no utilizar endeudamiento en 1998 y 1999.

**Gráfico 4 Evolución del saldo mensual del portafolio  
Millones de pesos**



Fuente: SHD, Dirección Distrital de Tesorería

Así, la Administración Central comienza a utilizar como mecanismo de financiación de sus inversiones los excedentes financieros y las utilidades provenientes de la Empresas Distritales.

Es importante mencionar que la modificación del pago del Impuesto de Industria y Comercio de anual a bimestral mejoró el flujo de tesorería, permitiendo obtener excedentes financieros.

<sup>4</sup> Secretaría de Hacienda (1997). "Memorias 95/97". Con la colaboración de Fedesarrollo.

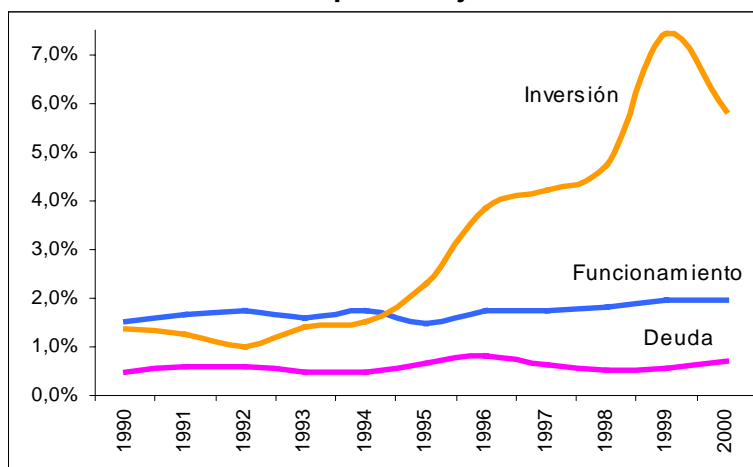
En 1999 se realiza la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá (EEB) por un monto de \$970 mil millones, generando un incremento real de los recursos de capital de 144%, alrededor de \$1.575 miles de millones, monto que se utilizó para financiar proyectos de educación, salud, infraestructura vial, metrovivienda, recreación y deporte y, seguridad y convivencia.

Además, en el año 2000 se gestionaron recursos con la Nación del orden de \$80 mil millones para el financiamiento del Sistema Transmilenio.

### 3.2 Gastos

Durante los primeros años de la década, los gastos de la Administración presentan cierta estabilidad, representando en promedio el 3.4% del PIB distrital en el período 1990 – 1993, a pesar de asumir el pago de maestros y salud en 1992, obligación que realizaba el Gobierno Central. A partir de 1994, se observa un crecimiento sostenido de la inversión, mientras que los gastos de funcionamiento presentan una leve tendencia ascendente desde 1995. Por su parte, el servicio de la deuda pasó de 0.50% como porcentaje del PIB en 1990 a 0.54% en 1999 (Gráfico 5).

**Gráfico 5 Gastos como porcentaje del PIB**

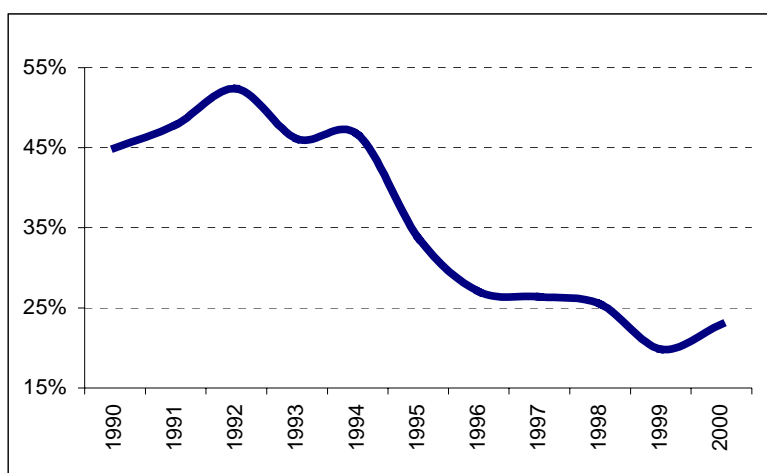


Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

La composición de los gastos ha cambiado a lo largo de los noventa, los gastos de funcionamiento que representaban el 45% dentro del total pasaron a 23% en 1999, mientras que los de inversión que participaban con el 40% ganaron casi 30 puntos porcentuales, situándose en 68.7% en el 2000. El servicio de la deuda disminuyó de 14.8% en 1990 a 8.3% en 2000.

Como se observa en el Gráfico 6, los gastos de funcionamiento sobre el total de gastos aumentan en 1992, debido a que, como se había mencionado anteriormente, el Distrito asumió los pagos de maestros y salud que anteriormente realizaba el Gobierno Nacional. A partir de ese año, los gastos de funcionamiento presentan una tendencia decreciente hasta 1996, luego se estabilizan hasta 1999 cuando presenta un descenso, a pesar de la decisión del Concejo Distrital de aumentar los salarios distritales en 18%, cuando el crecimiento de la inflación es 9.2%.

**Gráfico 6 Gastos de funcionamiento / Total Gastos**



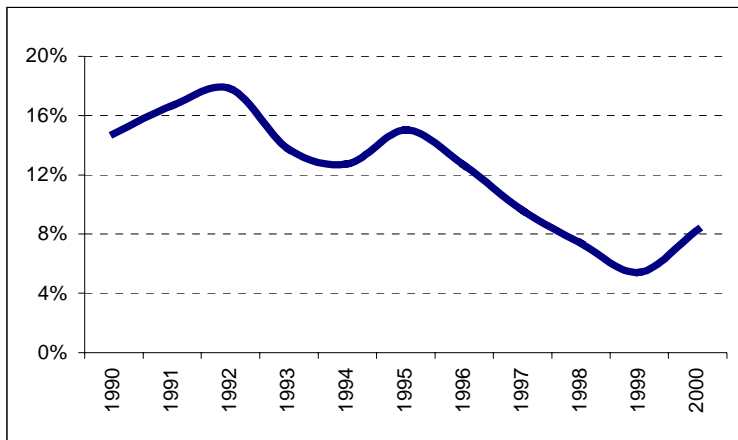
Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

Por su parte, luego de una leve tendencia descendente en el período 1992 – 1994, en 1995 aumenta el servicio de la deuda como porcentaje del total de los gastos. Posteriormente presenta una tendencia descendente durante el periodo 1996 – 1999, pasando su participación de 12.6% en 1996 a 5.4% en 1999. En el año 2000 el servicio de la deuda aumentará a 8.4% debido a que se inicia la amortización del crédito sindicado contratado en diciembre de 1999.

Es importante mencionar que a finales de la década los pagos por créditos externos han aumentado como consecuencia del alza súbita del precio del dólar, como por la política de prepago de deuda externa con recursos provenientes del crédito interno.



**Gráfico 7 Servicio de la deuda / Total Gastos**



Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

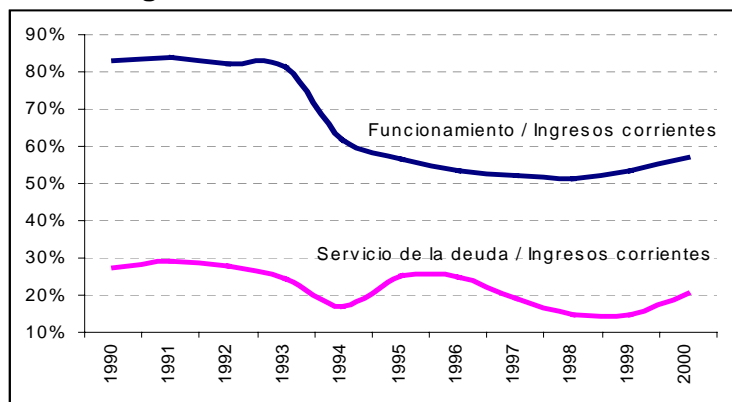
Los gastos de inversión han crecido sustancialmente, pasaron de 1.36%, como porcentaje del PIB, en 1990 a 5.8% en el 2000. Los mayores ingresos tributarios como resultado de las reformas institucionales efectuadas en 1994 y la utilización de recursos de capital sumadas a políticas de austeridad en los gastos de funcionamiento han permitido que se ejecute un presupuesto de inversión más acorde con las necesidades de la ciudad.

Otro factor que ha influido, en parte, en el aumento de la inversión de la Administración Central, es el traslado de ciertos rubros de funcionamiento a inversión social en los sectores de salud y educación, como consecuencia de los cambios introducidos por la Ley 60 de 1993.

Por destinación del presupuesto es importante destacar el fuerte incremento en la participación de la inversión, entre 1992 y 1997, ésta pasó de 33% a 48%. Durante 1996 y 1997 la inversión representó la mitad del Presupuesto del Distrito y entre 1998 – 2000 el 71%. Esta situación no se observa en las finanzas de la Nación o en otras ciudades capitales.

Por lo general, los ingresos corrientes generados por el Distrito se destinan fundamentalmente a cubrir erogaciones de carácter recurrente, como son funcionamiento, servicio de la deuda, usos obligados de recursos de destinación específica que hacen parte de los ingresos corrientes y pago de nómina de inversión social. Estos usos copan en su totalidad el ingreso corriente, por lo que el apalancamiento de nuevas inversiones debe hacerse con recursos de capital.

**Gráfico 8 Gastos de funcionamiento y servicio de la deuda / Ingresos corrientes**



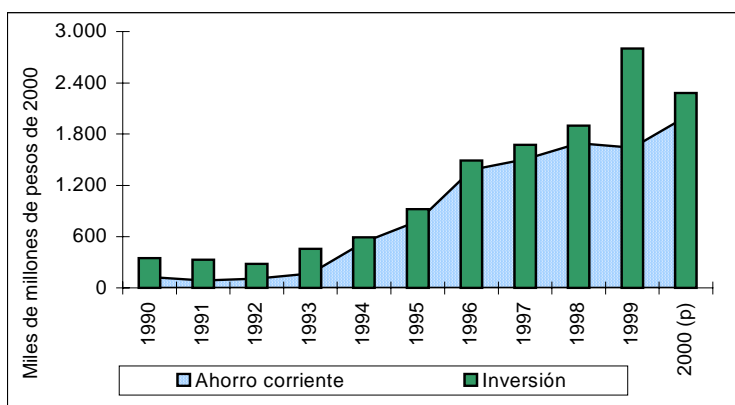
Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

Sin embargo, no hay que olvidar que debido a su carácter coyuntural, los ingresos extraordinarios cubren sólo inversiones temporales que alivian en alguna medida los atrasos observados y las necesidades de inversión básicas para la ciudad.

### 3.3 Ahorro corriente

A partir de 1992, se empieza a generar ahorro corriente y comienza a crecer en forma sostenida desde 1993 hasta 1996 año en que se estabiliza. El mayor recaudo de los impuestos Predial e Industria y Comercio determinaron dicho crecimiento. Durante 1999, el ahorro corriente presenta una variación real negativa de 3% y en 2000 éste crece nuevamente a una tasa real de 21.8%. Se observa en el Gráfico 9 que la inversión ha aumentado en armonía con el ahorro disponible para financiarla, permitiendo que el endeudamiento se haya mantenido en niveles prudentes.

**Gráfico 9 Ahorro e inversión**



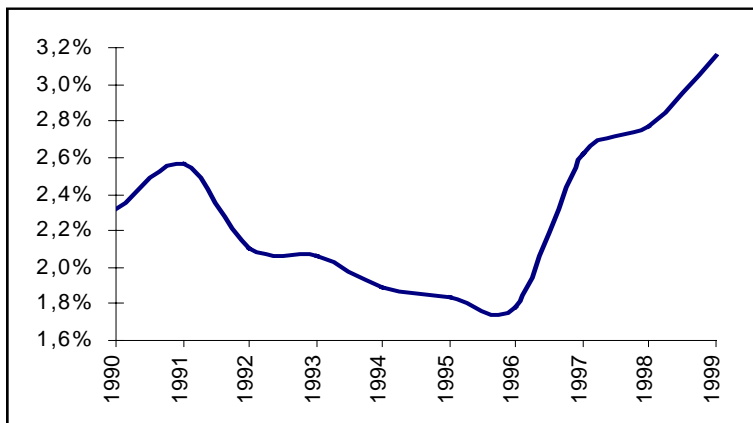
Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

### 3.4 Deuda

El endeudamiento del Distrito es moderado. A comienzos de la década, el saldo de la deuda como porcentaje del PIB era de 2.3%, luego disminuyó hasta representar el 1.8% en 1996, e iniciar a partir de este año una tendencia notablemente ascendente, alcanzando el 3.2% en 1999 (Gráfico 10). En los primeros años de la década el saldo de la deuda disminuye debido a la implementación en 1993 de una nueva política de deuda encaminada a mejorar su perfil y al bajo ritmo de devaluación, en 1997, el saldo aumenta, principalmente por el desembolso del Crédito Sindicado (agenciado por Société Générale por USD 275 millones) y a los altos ajustes por diferencial cambiario. En 1999, el aumento de la relación saldo deuda / PIB se debe en parte a fuerte caída del PIB de la ciudad.

La evolución de la deuda es explicada por el saldo de la externa, ya que ha representado más de la mitad de la deuda total; en 1990 participaba con el 77.4% y en 1999 con 62.2%. En general, en los últimos años el saldo total de la deuda se explica cada vez más por el diferencial cambiario, por ejemplo, en 1998 éste representó más del 40% del incremento del saldo de la deuda.

**Gráfico 10 Saldo de la deuda / PIB**



Fuente: SHD, Dirección Distrital de Crédito Público y Oficina de Estudios Económicos

Como se observa en los gráficos de esta sección, la nueva política implementada a partir de 1993, reduce el endeudamiento debido a la recomposición de sus pasivos. Esta estrategia estuvo encaminada a sustituir deuda externa por interna, la utilización fuertemente de las emisiones de bonos como fuente de endeudamiento y la contratación de deuda en mejores condiciones.

### 3.4.1 Indicadores de endeudamiento

En Colombia, la legislación que rige el endeudamiento territorial es la Ley 358 de 1997, la cual señala que la deuda pública de los gobiernos subnacionales no podrá exceder su capacidad de pago, para esto utiliza los siguientes indicadores: intereses / ahorro operacional y saldo de la deuda / ingresos corrientes.

La relación intereses / ahorro operacional<sup>5</sup>, que mide la capacidad de pago cumplido de las obligaciones, para Bogotá, desde 1993 se ubica por debajo de la instancia verde<sup>6</sup>, lo que significa que se mejora la utilización de recursos ya que se disminuyen los dirigidos hacia del servicio de deuda y se otorga a la ciudad autonomía en el manejo de su endeudamiento, con previo consentimiento del Concejo Distrital. Su comportamiento ha sido satisfactorio, en 1994 fue de 20.4% y se espera que en el 2000 sea de 16.6%.

**Gráfico 11 Intereses / ahorro operacional**



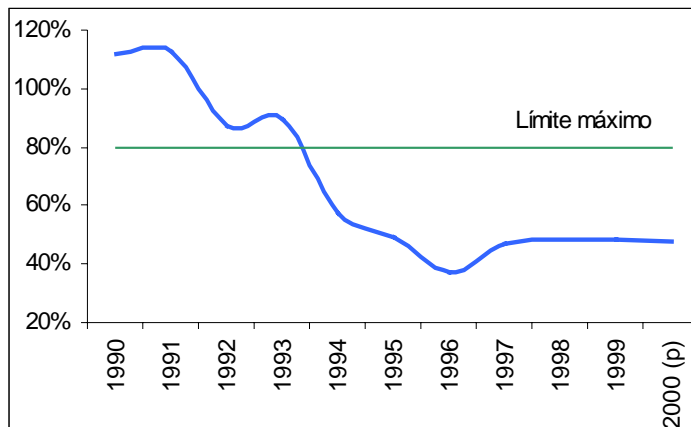
Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

Por su parte, el indicador que mide la sostenibilidad del nivel de endeudamiento (saldo deuda / ingresos corrientes), también se ubica debajo del límite máximo permitido por la ley, 80%, desde 1993 disminuyendo, para luego estabilizarse en niveles entre el 47% y 48% en el período 1997 – 2000.

<sup>5</sup> Se define ahorro operacional como la diferencia entre ingresos corrientes – gastos de funcionamiento – transferencias pagadas.

<sup>6</sup> Para medir la capacidad de endeudamiento, la Ley 358 implementó el sistema de semáforos. La **instancia en verde** significa que la entidad territorial presenta una relación intereses/ahorro operacional menor o igual al 40%, en este caso, el ente territorial es autónomo en el manejo de su endeudamiento. La **instancia en amarillo** significa que el endeudamiento de la entidad territorial se sitúa en una relación intereses/ahorro operacional superior al 40% y menor al 60%, se tiene autonomía de endeudamiento siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se incremente a una tasa superior al índice de precios al consumidor (IPC) para la vigencia. Si ésta se incrementa por encima del IPC, las entidades territoriales requieren de autorización que se emiten con base en un plan de desempeño. Y por último, en la **instancia en rojo** la relación intereses/ahorro operacional supera el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supera el 80%. En este caso, las entidades no podrán contratar nuevas operaciones de crédito sin autorización expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Gráfico 12 Saldo deuda / ingresos corrientes**



Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

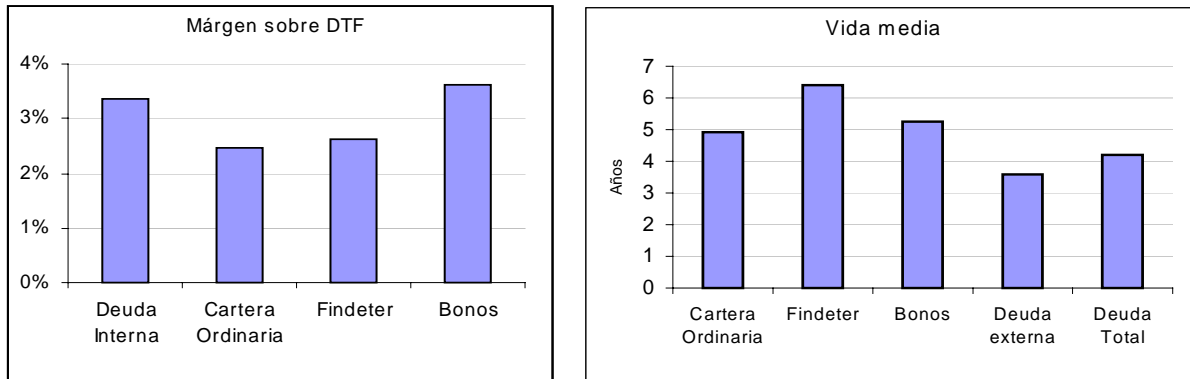
Como se observa, el endeudamiento de Bogotá está favorablemente lejos de los límites permitidos por la ley, sin embargo, de un buen manejo que se le dé depende la sostenibilidad de las finanzas distritales y que existan recursos para financiar proyectos de envergadura. Las políticas de la deuda pública han estado centradas a mejorar su perfil, entrar al mercado de capitales sin las garantías del Gobierno Nacional y aumentar la periodicidad de los cupos de endeudamiento.

### 3.4.2 Perfil de la deuda

La estrategia implementada a lo largo de la década en materia de sustitución de deuda, ha permitido mejorar su perfil, ya que se ha optimizado las condiciones financieras de las obligaciones crediticias que se tenían con las entidades financieras, reduciendo los riesgos de mercado. Particularmente se ha sustituido deuda externa por interna, se ha cambiado deuda con tasa externa que está representada en una canasta de monedas, por créditos pagados con intereses mensuales y semanales como el IPC y DTF, expresando los ingresos y egresos a una misma tasa.

Durante el período 1998 – 2000 se ha venido evitando la concentración del servicio de la deuda, por esto, dentro de los objetivos de la Décima Primera Emisión de Bonos de Deuda interna se encuentra el de sustituir y prepagar créditos cuya amortización se efectúa entre los años 2000 – 2004 y colocar títulos desde el 2005 en adelante. Esta emisión también permitió el mejoramiento del perfil de la deuda, en cuanto a márgenes sobre la DTF y vida media, la cual pasó de 2.5 años a 8.4 años.

**Gráfico 13 Perfil de la deuda, Octubre de 2000**



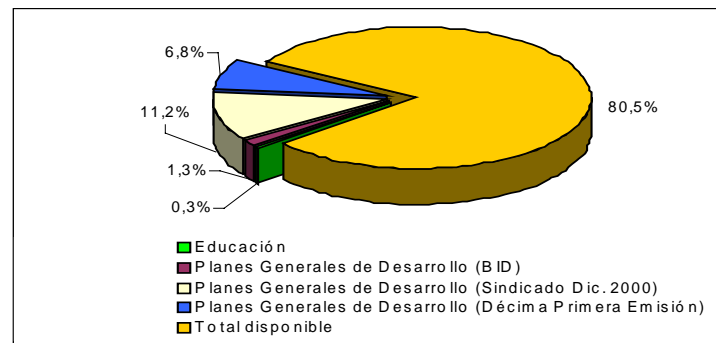
Nota: Incluye colocaciones de noviembre de 2000  
 Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público

### 3.4.3 Cupo de endeudamiento

En adición, en 1998 se solicitó al Concejo de Bogotá la aprobación de un cupo global de endeudamiento por USD 778 millones, para financiar el Plan de Desarrollo de vigencia 1998 – 2001 (Acuerdo 08 de 1998). Este nuevo esquema cambia la tradicional solicitud anual, dinamizando así el endeudamiento territorial bajo una nueva filosofía de deuda pública que permite flexibilizar, integrar y diversificar el portafolio de la deuda del Distrito evitando así objetivos cortoplacistas de mayor riesgo y costo. Igualmente, reduce tiempo y desgaste político al solicitar una aprobación de un cupo de endeudamiento para la vigencia del Plan de Desarrollo y no cada año.

La prudencia en el manejo de la deuda se refleja en la utilización de este cupo de endeudamiento, ya que se ha recurrido tan sólo al 19.48% del total del cupo, correspondiendo el 92.71% a crédito interno y el restante a crédito externo.

**Gráfico 14 Utilización del cupo de endeudamiento Estimado a Dic. 31 de 2000**



Fuente: SHD, Dirección de Crédito Público

### 3.4.4 Calificación de riesgo

En 1995, Bogotá, realizó una emisión de bonos sin acudir a garantías del Gobierno Nacional, siendo la primera vez en el país que un ente local acude al mercado de capitales sin aval bancario y realiza una colocación con el plazo más largo, 10 años. En 1996, esta emisión fue calificada por Duff & Phelps de Colombia con grado de inversión AA. También, el Banco Mundial aprobó el primer empréstito que esta entidad otorga a una ciudad colombiana con base a su capacidad financiera y con iniciativa local.

Como resultado, en 1996 y 1997, las calificadoras Standard & Poors y Duff & Phelps le asignaron una calificación a Bogotá de grado de inversión (Cuadro 1). Estas calificaciones le abrieron la posibilidad a la ciudad de emplear una mayor variedad de instrumentos financieros con mejores condiciones, pero a su vez, le exigen a la ciudad mantener sanas sus finanzas ya que sus obligaciones ahora están basadas en su capacidad financiera.

Sin embargo, durante el presente año, como consecuencia de la baja en la calificación del país por parte de Standard & Poors, en mayo, esta calificadora evaluó las condiciones de la ciudad y decidió reducir su calificación a BB para la deuda en moneda extranjera y BBB- para la deuda interna, el outlook es negativo. Factores como la dependencia de las transferencias de la Nación enmarcado en la política del Gobierno de reducirlas, el bajo desempeño de la economía bogotana y, la exposición de su deuda externa a la volatilidad de la divisa, argumentaron la decisión de la calificadora.

El Distrito no posee actualmente calificación de “Grado de Inversión” y su recuperación está supeditada a la estabilidad política y económica del país, dada la influencia que tiene la calificación otorgada en la Nación en la calificación del Distrito, por su condición de entidad territorial.

**Cuadro 1 Calificaciones de inversión otorgadas a la deuda Distrital**

	Standard & Poor's		Duff & Phelps (Hoy Fitch)	
	Externa	Interna	Externa	Interna
Nov-96	BBB-	BBB-		
Ago-97			BBB	A
Nov-97	BBB-	BBB-		
Oct-98			BBB	A-
Ago-99			BBB-	BBB-
Ago-99	BBB-	BBB-		
Mar-00			BB+	BBB-
May-00	BB	BBB-		
Jun-00			BB	BBB-

Fuente: SHD, Dirección de Crédito Público

### 3.4.5 Pasivos Pensionales

Con el nuevo régimen de seguridad social, establecido por la Ley 100 de 1993, el reconocimiento y pago de pensiones de los funcionarios del Distrito, que realizaba la Caja de Previsión Social del Distrito, en 1995, fue sustituido de acuerdo a esta Ley por el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá (Decreto 350 de 1995), ente que se responsabiliza por el pasivo actuarial de 62 entidades de las 66 que conforman el Distrito<sup>7</sup>.

Las funciones de la Caja de Previsión del Distrito se delegaron así: el pago y reconocimiento de pensiones y cuota parte de pensión al Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital – FAVIDI, y el pago del bono pensional y cuota parte del bono pensional a la Secretaría de Hacienda.

Debido a que no existía información confiable sobre el pasivo pensional, ni un manejo adecuado, en 1998 se realizaron varios cambios. Se creó la Subdirección de Obligaciones Pensionales mediante el Decreto 514 de 1998, y se consolidó la información de las entidades distritales, que permitieron realizar cálculos y proyecciones financieras tendientes a evaluar la incidencia de las obligaciones pensionales en las finanzas del Distrito.

A diciembre de 1999, las reservas del Fondo Público de Pensiones ascendía a \$49.560 millones, las cuales fueron entregadas por la Caja de Previsión Social en 1996 a la Secretaría de Hacienda.

Una de las labores más importantes ha sido la elaboración del estudio actuarial, el cual ha permitido dar confiabilidad a los cálculos y profundizar el conocimiento real de cada uno de los beneficiarios de pensión del Distrito, ya que se ha actualizado la base de datos de los mismos y se han detectado inconsistencias, que garantizan el pago de la mesada de los ex-funcionarios del Distrito.

En 1998, un primer cálculo del pasivo pensional por bonos, utilizando la base de datos estructurada por la Subdirección de Obligaciones Pensionales, arrojó un monto de \$2.9 billones; luego en 1999, en un segundo proceso de depuración, que contó con información suministrada por las entidades y excluyendo las personas que gozaban de mesada pensional según información de FAVIDI, calculó el pasivo pensional en \$2.8 billones. Actualmente, debido a un cambio en la legislación respecto a los factores salariales que determinan el salario base para el cálculo de los bonos pensionales, se encuentra en proceso de depuración el estudio actuarial inicial.

---

<sup>7</sup> Las entidades: Empresa de Energía de Bogotá - EEB, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, la Empresa de Teléfonos de Bogotá - ETB, Universidad Francisco José de Caldas y el Jardín Botánico presentan las reservas necesarias para atender su pasivo pensional como lo establece la Ley 100 y por esta razón no son incluidas.



Un estudio sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de la ciudad (Carrasquilla y Contreras, 2000) afirma que el pasivo pensional de Bogotá es financiable y que la ciudad puede cumplir rápidamente con la provisión de su pasivo que debe hacer en el recién creado Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET.

Adicionalmente, en cumplimiento de la Ley<sup>8</sup>, el Distrito está gestionando la constitución de un patrimonio autónomo de los recursos pertenecientes al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá para que sean entregados a una sociedad fiduciaria o sociedad administradora de fondos, que los administre y sustituya las funciones que realizaba la caja de Previsión del Distrito.

#### **4. Sistema de transferencias**

El sistema de transferencias intergubernamentales fue concebido para corregir los desequilibrios entre los ingresos propios de los entes territoriales y los gastos para atender las competencias y funciones asignadas. El marco legal de este sistema está consignado en los Artículos 356, 357 y 358 de la Constitución de 1991, los cuales señalan los mecanismos de asignación del Situado Fiscal a los departamentos y distritos, y la participación municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación (PINC), con el fin de financiar las nuevas competencias: educación, salud e infraestructura básica.

No obstante, debido a la actual crisis fiscal de gran parte de los departamentos y municipios, en el país se ha reflexionado sobre el proceso de descentralización y los problemas adicionales que se han creado, como la inviabilidad financiera de gran cantidad de municipios creados al amparo de la Constitución de 1991, la crisis pensional, y en general, la limitada claridad que existe entre las competencias cedidas y los recursos demandados para atender dichas competencias<sup>9</sup>.

Adicionalmente, la Nación ha expresado que buena parte de la actual crisis fiscal del país es producto del incremento de las transferencias que financian gasto social en las regiones. A razón de lo anterior, en el marco del Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno ha planteado un conjunto de reformas fiscales de carácter estructural, que no sólo afectarán los recursos destinados a los entes territoriales sino la capacidad de redistribuirlos en forma eficiente y equitativa con el fin de cumplir con los servicios de salud, educación e infraestructura básica.

---

<sup>8</sup> Ley 549 de 1999.

<sup>9</sup> Gutiérrez, J.A., Rodríguez, C. y Castro, J.V. (2000). "Ajuste fiscal y sistema de transferencias: serias repercusiones de un análisis incompleto". Estudios de Economía y Ciudad No.9, Oficina de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda Distrital.

La iniciativa del Gobierno consiste en reformar dos de los Artículos anteriormente mencionados, 356 y 357. El proyecto del Gobierno ha pasado por dos etapas: la primera, proponía desvincular las transferencias de los ingresos corrientes en forma permanente, creciendo éstas 1.5% en términos reales; y la segunda, propone una desvinculación transitoria, para volver a atarlas a los ingresos de la Nación. Dentro de esta etapa, inicialmente se propuso que las transferencias crecieran 1.75% en términos reales durante cinco años (2002 – 2006) y a partir del 2007, se incrementarían en la misma proporción que el crecimiento promedio de los ingresos corrientes de los cuatro años anteriores. La segunda propuesta, que fue adoptada en el Senado<sup>10</sup>, contempla un período de transición entre el 2002 y 2008, período en el cual las transferencias se incrementarían en forma escalonada: 1.75% los dos primeros años (2002 – 2003), 2% los dos años siguientes (2004 – 2005) y 2.5% el resto de años (2006 – 2008), a partir del 2009 éstas aumentarán de acuerdo a la variación promedio de los ingresos corrientes de la Nación de los cuatro años anteriores.

Otras justificaciones del proyecto de reforma son la estabilidad de los ingresos por transferencias sin afectar la atención en salud y educación, motivo por el cual se mantendrán en términos reales, y la estabilidad de las finanzas nacionales.

Al respecto sobre las razones que sustentan el proyecto, es importante considerar que el déficit fiscal actual de la Nación, es producto de la combinación de factores como el desmonte de los aranceles, la desaceleración económica, las nuevas responsabilidades constitucionales, el crecimiento de la deuda, los efectos fiscales en materia pensional derivados de la Ley 100 de 1993, la poca regulación y control para la creación de municipios económicamente viables, el exagerado crecimiento del Gobierno Central, entre otros<sup>11</sup>. Principalmente, si no se reducen los altos gastos de funcionamiento y no se encuentran soluciones a la deuda pública, la crisis fiscal persistirá.

Es evidente que hay que realizar ajustes al proceso de descentralización fiscal, por esto, la fórmula de asignación de recursos que está siendo estudiada en el Senado, debe ser diseñada para que los entes territoriales sigan realizando las inversiones sociales que necesita el país, más en la actual situación económica, que ha generado una mayor demanda por servicios sociales.

Algunas de las debilidades del actual sistema, expresadas en diferentes documentos de la Administración Distrital, las cuales son resumidas aquí, tienen que ver con:

1) Existen deficiencias en la estimación de los costos de los servicios sociales que las transferencias anualmente financian, particularmente, el Gobierno no ha

---

<sup>10</sup> Este Proyecto fue aprobado en la Comisión Primera de la Cámara el 30 de noviembre de 2000.

<sup>11</sup> Sistema de Transferencias Intergubernamentales: Comentarios al proyecto de Acto Legislativo.

tenido en cuenta incrementos adicionales de los costos asociados a la prestación de los servicios, como aquellos derivados de las negociaciones salariales entre el gobierno nacional y los docentes, en el caso de la educación. Las entidades territoriales no tienen gobernabilidad sobre estos costos, y si generan presión sobre sus finanzas distritales. Para compensar estas decisiones nacionales se creó el Fondo de Compensación Educativo, sin embargo, se debe analizar este tipo de decisiones.

2) Algunos indicadores como NBI y esfuerzo fiscal que asignan los recursos de las transferencias son inadecuados y existen inflexibilidades para distribuir sectorialmente los recursos de la PICN. Respecto a este último punto, las prioridades de gasto en los sectores sociales están rígidamente atadas y algunas veces no coinciden con las de las administraciones locales.

Bogotá es un caso que hay que estudiar separadamente al de los demás entes territoriales. En la ciudad reside el 15.2% de la población del país, por esto la demanda de servicios sociales es alta, más si se tiene en cuenta la alta migración que presenta, 100.000 personas al año. En cuanto a ingresos, los bogotanos en 1998 pagaron a la Nación 7.6 billones de pesos por concepto de renta, IVA y aranceles, y de estos recursos, solo el 8% fue transferido mediante Situado Fiscal y PINC<sup>12</sup>.

Estos datos ubican un escenario para Bogotá con un elevado gasto social y con recursos insuficientes para financiarlo, más aún, como se describió en sección tres, dada la tendencia decreciente que han presentado los ingresos por transferencia en los últimos años. También, la presión tributaria de los bogotanos es mayor que la que tiene el Distrito con sus ciudadanos. La ciudad ha hecho esfuerzos importantes en generación de ingresos propios para atender sus responsabilidades, sin embargo, los criterios de asignación de recursos no reflejan la necesidad de gasto de la ciudad ni premian ni incentivan sus esfuerzos fiscales y eficiencia administrativa.

Algunas propuestas para el Gobierno Nacional referentes a los mecanismos de asignación vigentes, están relacionadas con aspectos como: incluir nuevos indicadores de población pobre que recojan los fenómenos migratorios que se han acentuado en las ciudades, modificar los indicadores de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa, tener en cuenta ciudades y departamentos que presentan una importante participación de población y de migración del país por las necesidades de recursos que requieren debido a su alta demanda e, incentivar fiscalmente a los entes territoriales que tienen un buen manejo de su deuda.

Por último, no hay que olvidar, dentro de las discusiones de la reforma, los efectos de doble vía que se generan a partir de las relaciones fiscales entre la Nación y el

---

<sup>12</sup> Gutiérrez, J.A., Rodríguez, C. y Castro, J.V., Op. Cit, pag.25.

Distrito. La disminución de las transferencias de inversión a la ciudad, en la coyuntura actual puede tener efectos negativos sobre su actividad económica, y por ende en la reactivación del país, además de generar atrasos en las inversiones que requiere la ciudad. Bogotá debe seguir participando activamente en esta discusión, analizando las propuestas del Gobierno y contribuyendo a encontrar la fórmula que sea más benéfica para los entes territoriales.

## 5. Perspectivas

Los cambios institucionales implementados y la gestión realizada a lo largo de la década han permitido fortalecer los ingresos distritales, aumentar la eficiencia del gasto y sensibilizar al ciudadano bogotano sobre sus derechos y deberes con la ciudad. Las finanzas de la ciudad están saneadas, sin embargo, hay que trabajar para reducir la brecha fiscal, dado el desequilibrio existente entre las demandas de servicios de la población, necesidades de inversión y los recursos disponibles para financiarla.

Algunos de los factores estructurales que están generando presión sobre los recursos distritales y en los cuales hay que avanzar son:

- Rezago en inversiones necesarias para suplir las crecientes demandas por servicios públicos y sociales.
- Disminución de los recursos provenientes de la Nación.
- Problemas de eficiencia y equidad en el proceso de descentralización.
- Inflexibilidad para estimular frentes como la inversión extranjera, que no posibilitan dinamizar el sector externo.
- Falta de estabilidad política y reglas claras, que son factores claves para corregir desajustes fiscales y dar continuidad a los proyectos<sup>13</sup>.

Actualmente está en debate el proyecto de reforma al sistema de transferencias intergubernamentales. De las decisiones que se tomen al respecto depende el futuro del gasto de inversión social de la ciudad. Por esto, en el primer semestre del próximo año, la Administración deberá participar activamente en las propuestas del Gobierno sobre la asignación de las transferencias y analizar sus impactos sobre las finanzas distritales.

También, el 2001 será un año de transición porque se deberán realizar ajustes en cumplimiento de la Ley del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET (Ley 549 de 1999) y la Ley de Saneamiento Fiscal (Ley 617 de 2000).

---

<sup>13</sup> Gutiérrez, J.A., Guzmán, C., y Jiménez, U.J. (2000). "Economía política y finanzas públicas: Teoría, evidencia y resultados de laboratorio. Estudios de Economía y Ciudad No.12, Oficina de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda Distrital.

El FONPET es un mecanismo de ahorro forzoso de las entidades territoriales para cubrir el pasivo pensional de éstas en un plazo máximo de treinta años<sup>14</sup>. La Ley dispone que un 5% de los ingresos de libre destinación y el 20% del recaudo del impuesto de registro se destinen al FONPET, lo cual le generará gastos de funcionamiento adicionales al Distrito de \$59 mil millones. En el presupuesto del 2001, las transferencias presentan un incremento de 16.2% debido a que se tiene contemplado un monto por \$47 mil millones destinados a financiar los bonos pensionales.

Por su parte, la Ley de Saneamiento Fiscal impone límites a los gastos de funcionamiento de los entes territoriales sobre los ingresos corrientes de libre destinación<sup>15</sup>, en el caso de Bogotá, la norma ordena que esta relación no debe superar el 50% a partir del año 2004. Actualmente este porcentaje es mayor, lo cual exige al Distrito realizar un esfuerzo considerable que requiere de reformas estructurales profundas, que afectarán los gastos de personal de todas las entidades. También, la Ley establece un límite de gastos de funcionamiento para la Contraloría y el Concejo.

El presupuesto del 2001 cumple con el límite máximo de 58% de los ingresos de libre destinación para los gastos de funcionamiento, cumpliendo con los requisitos de la Ley. Además, la Administración actual deja una estrategia que lo hace viable, la cual implica disminución de gastos generales y de funcionamiento, y el pago de indemnizaciones y cesantías.

A corto plazo es importante asegurar la financiación de proyectos como el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619 de 2000), la inversión inflexible<sup>16</sup> y la sostenibilidad de las inversiones, proyectos que requieren recursos que son superiores a los actuales ingresos tributarios o al nivel de endeudamiento, los cuales necesitan de atención.

Por esto, es necesario estudiar alternativas para generar nuevos ingresos permanentes y tomar decisiones de carácter progresivo. Entre ellas se encuentran: reducción de la dispersión de tarifas del Impuesto Predial<sup>17</sup>, disminución de la dispersión tarifaria del impuesto de Industria y Comercio, dentro del espacio permitido por la norma, entre 3 y 10 por mil, cobro del Impuesto Unificado de Vehículos por lugar de residencia y no por lugar de matrícula, ampliación del margen de Sobretasa a la Gasolina (entre 20% y 25%), instalación

---

<sup>14</sup> El Gobierno ha estimado que el pasivo pensional de los entes territoriales asciende a \$64.5 billones y representa el 39% del PIB.

<sup>15</sup> La Ley establece un período de transición para Bogotá con los siguientes toques: 58% para el 2001, 55% en el 2002 y 52% y 50% para los años 2003 y 2004, respectivamente.

<sup>16</sup> Las inversiones inflexibles son aquellos proyectos que de no realizarse paralizarían el normal desarrollo que la ciudad requiere en materia de infraestructura e inversión social, tales como: mantenimiento de la infraestructura vial, desarrollo de sistemas de transporte, construcción de vivienda social, conservación del medio ambiente, aportes a la nómina de servicios sociales, entre otros.

<sup>17</sup> Rodríguez, J.A y Steiner, R. (2000). "Bogotá y la tributación local: Opciones de Reforma. CEDE.

de peajes en las entradas a la ciudad<sup>18</sup>, cobro de la plusvalía de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial y flexibilidad en el cobro de las multas de tránsito.

Aunque se han realizado acciones para controlar la evasión, continuar con estrategias de fiscalización y control de morosidad contribuirá a obtener más ingresos y a cambiar la conducta de los contribuyentes. El Plan Antievasión demostró una buena gestión, cada \$1 peso invertido generó un recaudo de \$17.

También, se deben considerar la consecución de ingresos de capital y otros recursos extraordinarios para financiar las inversiones de la ciudad, tales como la reducción de capital de Codensa, considerar créditos nuevos y evaluar la posibilidad de otorgar concesiones al sector privado en proyectos de interés social.

En cuanto a la eficiencia del gasto público, algunas propuestas son el cobro del alumbrado público a los usuarios y las contempladas en la Misión de Reforma Institucional.

Por último, a futuro, continuar con “Buenas Practicas” en el manejo financiero de la ciudad como son: realizar presupuestos realistas; contar con instituciones presupuestales<sup>19</sup> adecuadamente definidas; realizar el Plan de Desarrollo plurianual, consistente con su Plan Financiero y de Inversiones y que tenga un constante seguimiento y; realizar un manejo prudente de la deuda.

## **6. ¿Por qué es importante el tema de crecimiento económico?**

El tema del crecimiento económico no ha sido muy estudiado a nivel local, tampoco en el caso específico de Bogotá. La investigación de economía urbanas, de gobiernos subnacionales es muy nueva en Colombia, los mayores avances se registran en Bogotá, a pesar que a nivel internacional este tema es prioritario en las agendas de investigación económica.

La relación del crecimiento económico con las finanzas públicas es evidente. En general, el comportamiento del recaudo depende del desempeño económico del país y del ente subnacional, así como mayor inversión pública y privada se traduce en más ingresos tributarios.

Los gobiernos locales han ganado importancia, en especial las grandes ciudades, debido a la alta concentración de población y al dinamismo de sus economías. A su vez, algunos entes territoriales tienen a su cargo responsabilidades que

---

<sup>18</sup> Aprobado en Comisión de Presupuesto el 16 de agosto de 2000.

<sup>19</sup> Las instituciones presupuestales son las normas y regulaciones con las que se elaboran y ejecutan los presupuestos.

determinan el crecimiento económico, como son capital humano (educación, salud) e infraestructura.

Bogotá tiene una alta participación en la producción nacional, el PIB de la ciudad representa la cuarta parte del total y sus sectores más dinámicos son en su orden los servicios personales y de gobierno, el sector financiero y la industria; también concentra alrededor del 45% del empleo urbano, siendo éste el de más alta calificación del país. El Distrito es responsable de las inversiones en educación, salud e infraestructura básica, y durante el período 1998 – 2000 presenta protagonismo en el contexto nacional, por la incidencia de la inversión distrital en la reactivación económica del país y en el efecto amortiguador de sus inversiones para impedir que la tasa de desempleo sea aún mayor; gran parte del crecimiento de la inversión nacional se atribuye a la inversión bogotana, que en los últimos años ha alcanzado los niveles más altos de la década.

La dinámica económica y las ventajas relativas que presenta la ciudad generan externalidades positivas sobre las otras regiones del país, y los efectos multiplicadores de la inversión en Bogotá son mayores que los de la Nación en muchos sectores<sup>20</sup>.

Sin embargo, a pesar de los beneficios que representa la ciudad para el país, en términos de inversión en capital humano e infraestructura, competitividad e ingresos fiscales, las retribuciones del país con la ciudad son muy inferiores, más si se tiene en cuenta las restricciones para crear nuevas fuentes de recursos. Así, en la medida que la ciudad pueda realizar mayores inversiones, las ganancias y externalidades positivas hacia las regiones más pobres se reflejarán en una mayor asignación de recursos hacia ellas.

Las teorías sobre crecimiento económico han evidenciado que los distintos niveles de producto per cápita y de bienestar social a largo plazo entre los países son generados por las diferencias en las tasas de crecimiento del PIB de éstos en largos períodos de tiempo. Bajo este enfoque, la inversión dirigida a centros urbanos en los que existan economías de escala y aglomeración y, con mayores externalidades sobre otras regiones, redundará en un mayor crecimiento económico.

Para clarificar la importancia del crecimiento económico, a continuación se presentan algunos cálculos, aunque para un corto período de tiempo, 1990 – 1999, sobre la evolución del producto per cápita de Bogotá ante cambios en su tasa de crecimiento económico y poblacional.

---

<sup>20</sup> Estos autores han trabajado sobre este tema: Gómez, H.J. y Silva, C.A. (1999), Sandoval, C.A. (1999). Fedesarrollo (1999) Gutiérrez, J.A., Rodríguez, C. y Castro, J.V. (2000).

El PIB per cápita de la ciudad en 1999 fue de USD 3.118, pero si en cada uno de los años comprendidos entre 1990 y 1999, se hubieran tenido tasas de crecimiento del producto un punto porcentual por encima de las que se registraron, hoy Bogotá tendría un PIB per cápita de USD 3.665. Aún más, si adicionalmente la población no hubiera registrado las tasas de crecimiento que se observaron en cada uno de los años de la década del noventa, alrededor de 2.5%, sino bajo el supuesto que la población hubiera crecido sólo 1.8%, que es una tasa de crecimiento similar a la colombiana, el PIB per cápita sería hoy USD 3.697, es decir, mayor en USD 580 en un período tan corto.

Adicionalmente, para que Bogotá alcance un PIB per cápita de USD 5.000 en cinco años, similar al de países como Brasil, Chile, Venezuela y Gabón, el producto de la ciudad debería crecer a una tasa de 3.8% cada año, bajo el supuesto que la tasa de crecimiento de la población sea de 1.8%.

La Administración Distrital puede trabajar en aspectos que aumenten el PIB per cápita de la ciudad, entre ellos, aumentar la inversión social fortaleciendo los ingresos propios y gestionando una mayor asignación de transferencias de la Nación; incentivar las exportaciones y políticas de competitividad y promoción de ciudad (inversión extranjera); trabajar en los temas de fortalecimiento del capital humano y eliminación de las imperfecciones relativas a información asimétrica entre quienes buscan empleo y quienes demanda fuerza de trabajo; estudiar las necesidades de tipos de formación en educación superior que requiere el sector productivo de la capital; reducir la tasa de crecimiento de la población, que disminuiría las demandas por bienes y servicios<sup>21</sup>; y brindar continuidad a las políticas y proyectos de las Administraciones. En adición, continuar con un buen manejo financiero y política fiscal en el sector público distrital, sostener buenos niveles de inversión y un direccionamiento eficiente del gasto.

## **7. Comentarios finales**

El análisis de la evolución de las finanzas distritales en la década de los noventa muestra claramente cómo a partir de 1993 con la expedición del Estatuto Orgánico, las principales variables financieras cambian sus tendencias favorablemente y la ciudad logra un avance significativo a nivel administrativo y tributario. Las consecuentes reformas tributarias, han permitido fortalecer los ingresos tributarios de tal forma, que pasaron de 2.65% como porcentaje del PIB en 1994 a 3.43% en 1999.

---

<sup>21</sup> Cálculos realizados sobre el efecto de un punto porcentual de crecimiento adicional en la variación del PIB y de la población de Bogotá entre 1990 y 1999 en el PIB per cápita, muestran que el crecimiento del PIB contribuye a un mayor PIB per cápita que el incremento de la población.



La racionalización de los gastos también ha sido fundamental, sobre todo los gastos de funcionamiento, éstos participaron dentro del total en 1999, 26.8 puntos porcentuales menos que en 1994, y su crecimiento real se ha mantenido durante la década.

A diferencia de la mayoría de ciudades capitales y departamentos del país, el endeudamiento de la ciudad es autónomo según las instancias establecidas por la Ley 358 de 1997, y sus indicadores muestran estar muy por debajo de los límites establecidos por esta misma Ley. Adicionalmente, el stock de la deuda explícita distrital es bajo, ya que sus ingresos corrientes anuales (excluyendo transferencias y recursos de capital) equivalen al 140% del saldo, demostrando su capacidad para servirla; esta relación es muy favorable comparada a la registrada por Colombia y países de latinoamérica<sup>22</sup>.

El acceso a los mercados de capitales, sin garantías de la Nación y sin avales financieros ha sido exitoso; la ciudad es pionera entre los entes territoriales del país en realizar emisiones con plazos más largos y utilizando como respaldo sólo su capacidad financiera. Como resultado, calificadoras como Standard & Poors y Duff & Phelps le han asignado a la ciudad una calificación de grado de inversión. Sin embargo, no hay que olvidar, que el riesgo de la ciudad está ligado con el riesgo país, debido a la dependencia de las transferencias y a que las decisiones políticas y económicas del país también la afectan.

Actualmente las finanzas distritales son sostenibles, continuar con esta situación depende de implementar estrategias que generen nuevos ingresos permanentes, utilicen los recursos de capital, propendan por la eficiencia en el gasto y que se realicen cambios estructurales en la operación institucional del Distrito. Sin embargo, la inversión que necesita Bogotá es mucho mayor, por esto es necesario realizar acciones, además de las propuestas en el documento, que permitan financiar mayores inversiones hacia el futuro.

El distrito debe continuar participando activamente en las discusiones fiscales de la Nación, sobretodo en las relacionadas con el sistema de transferencias intergubernamentales; alcanzar coberturas universales en la producción de servicios sociales depende de una mejor asignación de los recursos hacia Bogotá.

La relación entre gasto público local y crecimiento económico es de doble vía: los gastos de los gobiernos locales en infraestructura, servicios públicos, educación y salud son determinantes del desarrollo económico y a su vez, el mayor desarrollo genera mayores presiones sobre las finanzas públicas. Aquí hay que resaltar que los gastos en inversión, que se encuentran en manos de los entes territoriales, no se deben reducir por sus efectos sobre el desarrollo económico, hay que

---

<sup>22</sup> Carrasquilla, A. y Contreras, J.M. (2000). "Sostenibilidad de las finanzas del Distrito". Consultoría del Proyecto Modernización del Distrito "Instituciones Capitales".

propender porque los recursos existentes para inversión se distribuyan de forma tal que permita mayores tasas de crecimiento económico.

Invertir en Bogotá por sus ventajas de localización y dinámica económica es beneficioso para el país, en términos de crecimiento económico y bienestar, más aún si parte de las inversiones que realice la ciudad en capital humano e infraestructura depende su desarrollo económico.

## **Bibliografía**

Carrasquilla, A. y Contreras, J.M. (2000). Sostenibilidad de las finanzas del Distrito. Consultoría del Proyecto de Modernización del Distrito “Instituciones Capitales”.

Fedesarrollo (1999). Evaluación de las relaciones fiscales Nación – Distrito. Mimeo, informe final.

Gómez, H.J. y Silva, C.A. (1999). La importancia de la inversión distrital como generadora de ingreso y empleo. Estudios de Economía y Ciudad No. 6, Oficina de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda Distrital.

Gutiérrez, J.A., Rodríguez, C. y Castro, J.V. (2000). Ajuste fiscal y sistema de transferencias: serias repercusiones de un análisis incompleto. Estudios de Economía y Ciudad No. 9, Oficina de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda Distrital.

Rojas, A., Gutiérrez, J.A. y Castro, J.V. (1999). Las finanzas distritales: Situación actual y perspectivas. Estudios de Economía y Ciudad No. 5, Oficina de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda Distrital.

Sandoval, C.A. (1999). Santa Fe de Bogotá y la descentralización fiscal en Colombia criterios de eficiencia y equidad. Estudios de Economía y Ciudad No. 4, Oficina de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda Distrital.

Sandoval, C.A., Gutiérrez, J.A. y Guzmán, C. (2000). Colombia y la deuda pública territorial. Estudios de Economía y Ciudad No. 8, Oficina de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda Distrital.

Secretaría de Hacienda (1997). Memorias 95/97. Con la colaboración de Fedesarrollo.