
Marco Fiscal de Mediano Plazo

Proyecto Presupuesto 2020 Bogotá, Distrito Capital

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C
Secretaría Distrital de Hacienda
Dirección Distrital de Presupuesto

ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
Alcalde Mayor

BEATRIZ ELENA ARBELÁEZ MARTÍNEZ
Secretaria Distrital de Hacienda

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO
Subsecretario Técnico de Hacienda

MIGUEL MEDELLÍN
**Director de Estadísticas y Estudios
Fiscales**

Edgar Antonio Guío Rodríguez
Subdirector de Análisis Fiscal

Daniel Castellanos García
Asesor

Profesionales

Adriana del Pilar Pachón González
Alba Stella Leguizamón González
Carlos Eduardo Castro Pinto
Cristian Camilo Rincón Romero
Daniel Felipe Rojas Cepeda
Diana Paola Guevara Narváez
Mike Núñez Lozano
Nelson Pachón García
Nubia Stella Parra Arguello

Agradecimientos

Dirección Distrital de Crédito Público
Dirección Distrital de Presupuesto
Dirección Distrital de Tesorería
Oficina de Análisis y Control de Riesgos

MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2020-2030

1.	CONTEXTO MACROECONÓMICO 2018 Y PERSPECTIVAS 2019	7
1.1	Entorno externo	7
1.2	Entorno doméstico.....	12
1.3	Actividad económica en Bogotá.....	15
1.3.1	Resultados en 2018.....	15
1.3.2	Perspectivas	17
1.4	Supuestos macroeconómicos 2019 – 2020	21
2	RESULTADOS FISCALES DE LA VIGENCIA ANTERIOR	22
2.1	Ingresos Fiscales de la Administración Central.....	29
2.2	Gastos Fiscales de la Administración Central	43
2.3	Balance Fiscal Total y Primario de la Administración Central 2018.....	46
2.4	Ingresos Fiscales de los Establecimientos Públicos	46
2.5	Gastos fiscales	47
3	PROYECCIÓN DEL CIERRE FISCAL DE 2019	49
3.1	Ingresos fiscales de la Administración Central.....	49
3.2	Gastos fiscales de la Administración Central	52
3.3	Balance fiscal y primario 2019 de la Administración Central	53
3.4	Ingresos Fiscales de los Establecimientos Públicos	54
3.5	Gastos Fiscales de los Establecimientos Públicos.....	55
4	PLAN FINANCIERO Y META DE SUPERAVIT PRIMARIO 2020	56
4.1	Ingresos fiscales de la Administración Central.....	56
4.2	Gastos fiscales de la Administración Central	60
4.3	Meta de superávit primario 2020 de la Administración Central	61
4.4	Ingresos y gastos fiscales de los Establecimientos Públicos	61
5	ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD Y METAS INDICATIVAS DE BALANCE PRIMARIO Y DE DEUDA.....	62
5.1	Metas Indicativas de balance Primario de la Administración Central	62
5.1.1	Ingresos Fiscales.....	62
5.1.2	Gastos Fiscales	63
5.1.3	Metas indicativas del balance primario	64
5.2	Análisis de sostenibilidad de la deuda	64
6	ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS	69
7	VIGENCIAS FUTURAS	71

8	COSTO FISCAL DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS DE 2018 Y 2019	
	PROYECTADO.....	77
8.1	Exenciones.....	81
8.1.1	Impuesto predial.....	81
8.1.2	Impuesto de delimitación urbana.....	81
8.2	Exclusiones.....	82
8.2.1	Impuesto predial.....	82
8.2.2	Vehículos.....	83
8.3	Descuentos.....	83
9	PASIVOS CONTINGENTES, PASIVO PENSIONAL Y PASIVOS EXIGIBLES.....	84
9.1	Pasivos Contingentes.....	84
9.1.1	Pasivos Contingentes Judiciales.....	85
9.1.2	Pasivos Contingentes en Contratos Administrativos.....	95
9.1.3	Pasivos Contingentes en Operaciones de Crédito Público.....	95
9.1.4	Valoración Contingente Judicial Sector Central y Establecimientos Públicos.....	96
9.2	Pasivo pensional.....	96
9.3	Pasivos Exigibles.....	97
10	COSTO FISCAL DE LOS PROYECTOS DE ACUERDO SANCIONADOS EN LA VIGENCIA FISCAL 2018.....	98
11	RIESGOS FISCALES PARA LA ADMINISTRACION CENTRAL PROVENIENTES DEL SECTOR DESCENTRALIZADO.....	103
11.1	Representatividad del Sector Descentralizado en las Finanzas Distritales.....	104
11.2	Balance fiscal del Sector Descentralizado.....	106
11.2.1	Establecimientos Públicos.....	106
11.2.2	Subredes integradas de Salud.....	107
11.2.3	Empresas industriales y comerciales del distrito.....	108
11.2.4	Universidad Distrital Francisco José de Caldas.....	109
11.3	Saldo de la deuda Pública.....	109
11.4	Dependencia de las Transferencias de la Administración Central.....	109
11.5	Riesgo Fiscal visto desde una perspectiva contable.....	110
11.5.1	Cobertura del Pasivo Total.....	110
11.5.2	Cobertura de los pasivos corrientes.....	111
11.6	Indicadores financieros de las empresas.....	112
11.7	Pasivos contingentes.....	113

1. CONTEXTO MACROECONÓMICO 2018 Y PERSPECTIVAS 2019

1.1 Entorno externo

Las perspectivas de crecimiento de la economía mundial para 2019 y 2020 han desmejorado, por la presencia de numerosos riesgos, que han tornado el panorama frágil e incierto.

La principal amenaza a la baja de la actividad económica global es el proteccionismo de Estados Unidos hacia China y otros países, junto con las retaliaciones de estos. Según la OCDE esta guerra comercial le restará 0,4% al crecimiento mundial en 2020 y 0,3% en 2021¹, por sus efectos negativos sobre la tolerancia al riesgo en los mercados financieros, el comercio mundial, las cadenas globales de valor, los costos de producción, la producción industrial, la inversión, la productividad de las empresas y la confianza de los empresarios y los consumidores alrededor del mundo, que deprime la demanda.

De acuerdo con los cálculos del FMI, hasta ahora las medidas proteccionistas de Estados Unidos en contra de China han elevado el arancel promedio para las mercancías de esa procedencia a 25%, mientras que las retaliaciones del país asiático han subido el suyo a 26% para los productos estadounidenses².

Otro peligro perturbador para el crecimiento mundial es el abandono del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) sin un acuerdo de salida, que causaría una recesión en esa región, por la parálisis de la inversión, la disminución de la confianza, la interrupción del suministro de insumos, el descenso de la demanda y la caída del comercio bilateral. Una señal de ello es que la inversión y la productividad en el RU no aumentan desde finales de 2017, por la incertidumbre sobre las condiciones de la partida.

La incertidumbre sobre la guerra comercial y el Brexit también pueden generar una intensificación global de la aversión al riesgo, que deprimiría los precios de los activos financieros y aumentaría los costos del capital, por lo cual dificultaría la refinanciación y el servicio de las deudas acumuladas durante una década de tasas de interés mínimas y de expansión cuantitativa de los balances de los grandes bancos centrales del mundo.

Además, el excesivo apalancamiento que hay en la economía China constituye otro motivo de preocupación. Al mismo tiempo, persisten varios riesgos geopolíticos en Asia (Corea) y el Medio Oriente (Irán).

Por último, hay otras debilidades económicas, financieras y políticas en algunos países emergentes (Argentina, Brasil, México, Perú, Ecuador, Venezuela y Turquía), que podrían ocasionar fugas de capital y aumentar de un modo desproporcionado las primas de riesgo soberano, lo cual estrecharía el acceso de esos países a los recursos externos para financiar sus desbalances macroeconómicos.

Los signos de los efectos negativos de esas amenazas, sobre todo de la guerra comercial, en el comercio y la actividad económica global son evidentes. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial³, el comercio internacional de bienes se contrajo -1,4%

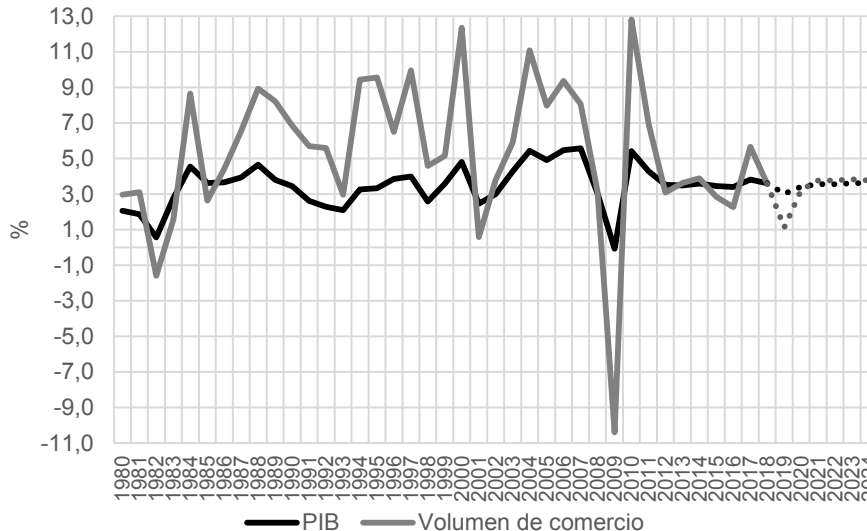
¹ OECD (2019). Interim Economic Outlook. September 2019.

² IMF (2019). WORLD ECONOMIC OUTLOOK. Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers. October 2019.

³ World Bank (2019). Global Monthly. September 2019

anual en junio de 2019, mientras que la producción industrial global aumentó apenas 0,6% anual, que es el ritmo más lento desde la crisis financiera internacional. Al mismo tiempo, el Índice de Gestores de Compras (PMI, por su sigla en inglés) para la producción manufacturera global, indica una contracción de este sector desde hace cuatro meses. Además, el FMI proyecta una desaceleración del volumen del comercio mundial de bienes y servicios de una tasa de expansión de 3,6% en 2018, a una de 1,1% en 2019, con un repunte a 3,2% en 2020 (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1.
Variación del PIB y del volumen de comercio mundial (%)



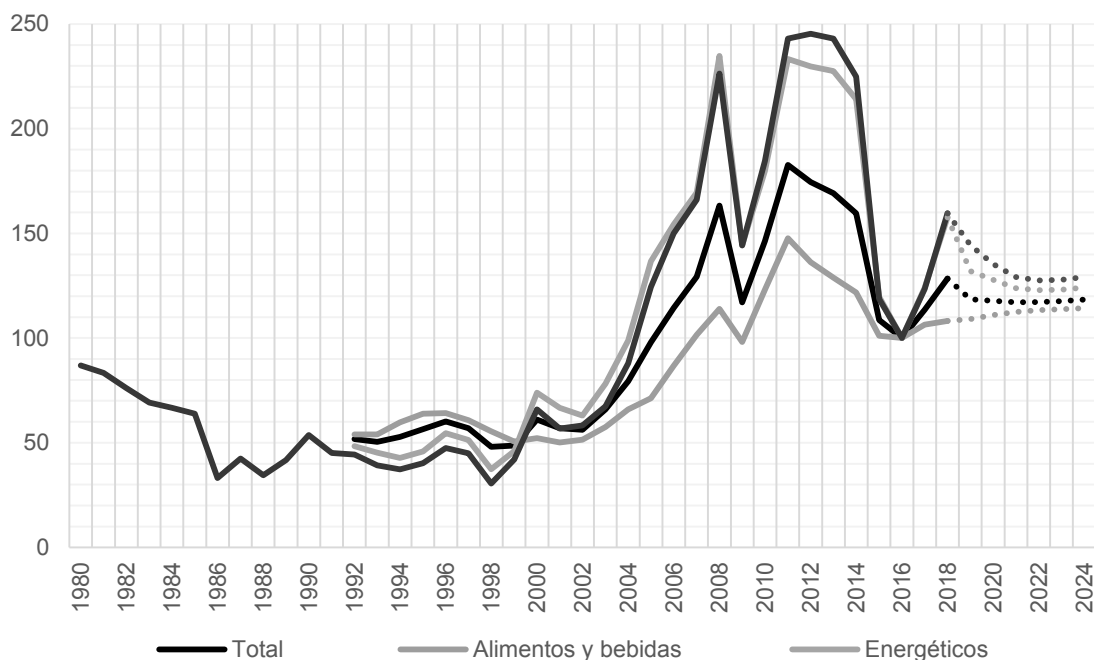
Fuente: WEO Database (October 2019) - Fondo Monetario Internacional (FMI).

En vista de estas señales, los organismos multilaterales no solo prevén una desaceleración del crecimiento mundial en 2019, originada tanto en las economías avanzadas (EA) como en las emergentes (EE); sino que además han recortado sus pronósticos para este año y el siguiente. El FMI, por ejemplo, prevé que la tasa de expansión del PIB mundial se reducirá de 3,6% en 2018 a 3,0% en 2019 y que repuntará a 3,4% en 2020, con una disminución de 0,3 y 0,2 puntos porcentuales para cada año, respecto de la proyección de abril pasado⁴. De ahí en adelante proyecta una expansión cercana al 3,6% anual en promedio hasta 2024.

El crecimiento mundial más lento que el esperado disminuirá la demanda externa para todas las economías y los precios internacionales de los productos básicos (Gráfico 1.2). Un ejemplo de ellos es que con la desmejora de las expectativas sobre la actividad económica global el precio internacional del petróleo ha disminuido 13% desde abril, a pesar de la imposición de sanciones de Estados Unidos a Irán y del recorte de la oferta de la OPEP y otros países productores. Con la ralentización de la demanda externa y el descenso de los precios de las materias primas, las exportaciones tendrán un menor efecto que el previsto antes sobre la expansión de las EE.

⁴ Para los mismos años la OCDE prevé una desaceleración de 3,6% a 2,9% y a 3%, con una reducción de sus pronósticos de -0,3 y -0,4 para los dos últimos, respecto de sus proyecciones anteriores.

Gráfico 1.2.
Índice de precios de productos básicos



Fuente: WEO Database (October 2019) - Fondo Monetario Internacional (FMI).

La desaceleración de la actividad económica global y el deterioro de las perspectivas en muchos países a la vez, llevaron a sus bancos centrales a relajar sus posturas monetarias en 2019. Hasta el momento la Reserva Federal (Fed) de los Estados Unidos, por ejemplo, ha recortado 50 puntos básicos (pb) su meta para la tasa de interés de los fondos federales este año, al rango de 1,75% - 2,00%. Los participantes en los mercados financieros predicen otro recorte de 25 pb antes de finalizar el año. Además, la Fed también detuvo el repliegue de su balance. De manera similar, el Banco Central Europeo (BCE) redujo de -0,4% a -0,5% la tasa de interés que paga por los depósitos, al tiempo que anunció la reanudación de su programa de relajamiento cuantitativo, mediante compras mensuales de bonos, a partir de noviembre del presente año. Los bancos centrales de algunas economías emergentes (EE) –Brasil, México, Chile, Perú, India, Turquía, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Rusia, Suráfrica y Egipto, por ejemplo– también han recortado sus tasas de interés. Además, el Banco Popular de China redujo en 50 pb el encaje bancario.

El relajamiento de la postura monetaria de los grandes bancos centrales, las expectativas de los inversionistas de que continuará el ciclo acomodaticio de la política monetaria y su preferencia por activos seguros, como consecuencia de la creciente incertidumbre que hay en los mercados, han reducido los rendimientos de los bonos de la deuda pública de las principales EA entre 60 y 100 pb desde marzo.

La mayor preferencia por activos seguros ha ralentizado la demanda por acciones, con lo cual el auge de las bolsas de las EA se ha moderado. De manera paralela, por la misma razón las monedas de algunas EA –el dólar, el yen y el franco suizo, por ejemplo– se han

fortalecido, con la notable excepción del euro y la libra, debilitados por causa de las preocupaciones sobre las consecuencias del Brexit.

Con la menor tolerancia al riesgo que permea los mercados financieros internacionales, las EE con grandes desbalances macroeconómicos e inestabilidad política corren el riesgo de sufrir fugas de capital, junto con desvalorizaciones de sus activos y monedas, como le ha ocurrido con rigor a Argentina en el transcurso del año. Sin embargo, no han tenido lugar todavía un incremento sistemático de sus primas de riesgo soberano, una desvalorización de su deuda pública, ni una caída continuada de sus bolsas, con excepción de las de China y Argentina, aunque los índices de muchas de ellas se han aplanado, por la salida de inversionistas extranjeros. Esta retirada de fondos extranjeros también ha depreciado en algunos casos de forma pronunciada sus monedas.

Para aminorar estos efectos, las EE deben mantener la confianza de los inversionistas, estrechando sus desbalances macroeconómicos –fiscal, en cuenta corriente y los excesos de inversión sobre ahorro doméstico–. También deben mantener la estabilidad política y preservar la credibilidad de sus políticas fiscal y monetaria

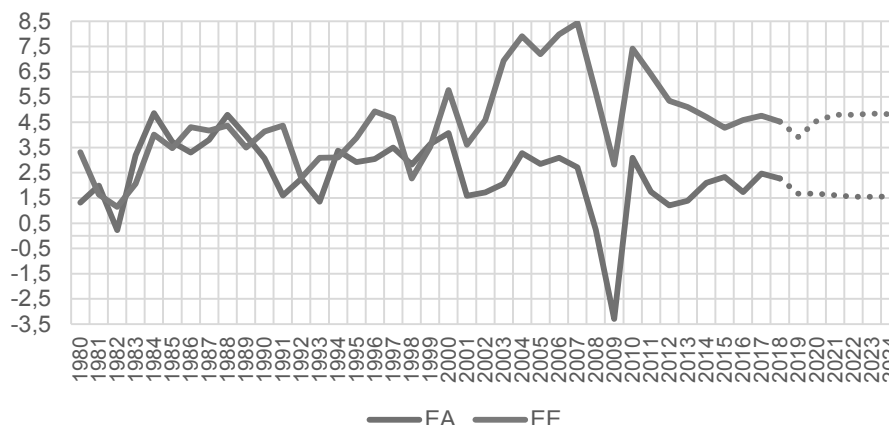
En días recientes el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, ha hecho anuncios alentadores sobre la cercanía a un acuerdo comercial con China, pero sus cambios de ánimo son frecuentes. Por tanto, a pesar de que la probabilidad de que arrecie la guerra comercial es menor ahora, no desaparecerá hasta que no se establezca un tratado, lo cual no parece fácil porque aparte de los asuntos del comercio bilateral –el déficit de Estados Unidos y el superávit de China–, existen puntos de vista contrarios sobre la propiedad intelectual y las normas de la inversión extranjera.

Casi de manera simultánea el RU y la UE lograron un nuevo acuerdo de salida, que será puesto a consideración de los parlamentos de ambas partes en los próximos días. Sin embargo, conviene recordar que el gobierno de la anterior primera ministra británica, Theresa May, concertó con la UE los términos de la partida, pero el parlamento británico no los ratificó en tres oportunidades, hasta que la forzó a dimitir. En consecuencia, aunque ha disminuido, el riesgo de Brexit sin tratado tampoco se ha desvanecido.

La leve aceleración del crecimiento global en 2020 prevista por los organismos multilaterales –a 3,4% según el FMI– supone, en primer lugar, que Estados Unidos y China lleguen a un tratado para terminar la guerra comercial y que el Brexit ocurra por medio de un tratado de salida, de modo que disminuye la aversión al riesgo en los mercados financieros. Ese repunte moderado requiere también que las EE con problemas en América Latina, Europa y el Medio Oriente –Venezuela, Argentina, Turquía e Irán, por ejemplo– comiencen a estabilizarse. Por último, el rebote asume que India supera la incertidumbre sobre los cambios regulatorios para las empresas y el medio ambiente, que ha frenado su crecimiento.

En consecuencia, aunque se proyecta una desaceleración de las EE –de 4,5% en 2018 a 3,9% en 2019, según el FMI–, gracias a esa estabilización también se prevé una actividad más dinámica en ellas a partir del año entrante –al 4,8% anual promedio hasta 2024– (Gráfico 1.3). Dentro de este grupo, se prevé que China continuará en una desaceleración gradual, en la cual el estímulo fiscal compensará de un modo parcial el efecto del menor ritmo de incremento de las exportaciones.

Gráfico 1.3.
Variación del PIB (%)



Fuente: WEO Database (October 2019) - Fondo Monetario Internacional (FMI).

En contraste con el mejor comportamiento de las EE en el mediano plazo, se espera una desaceleración paulatina de las avanzadas (EA), donde el crecimiento se moderará por causa del lento incremento de la productividad y de la fuerza de trabajo, a medida que envejece la población.

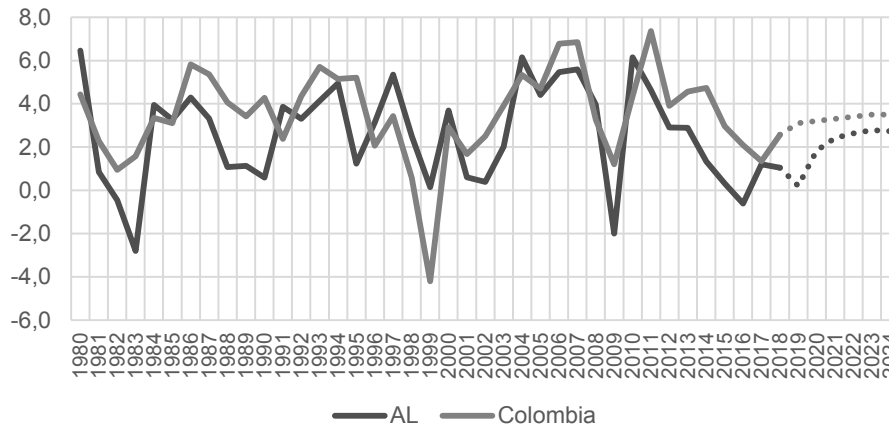
La actividad económica en Estados Unidos se desacelerará –de 2,9% en 2018 a 2,4% en 2019 y 2,1% en 2020, de acuerdo con los cálculos del FMI–, a medida que se desvanece el impulso de la política fiscal, cuya postura transitará de una forma gradual hacia la neutralidad.

En la ZE el crecimiento se ralentizará –de 1,9% en 2018 a 1,2% en 2019– y permanecerá lento –al 1,4% en 2020–, como consecuencia de una expansión poco dinámica de la demanda externa.

Como efecto del descenso de la inversión por la incertidumbre sobre el Brexit y del debilitamiento de la demanda externa, bajo el supuesto de que al final se logre una salida ordenada de la UE, en el RU el ritmo de crecimiento permanecerá lánguido –1,2% en 2019 y 1,4% en 2020–.

La actividad económica de América Latina (AL) sufrirá un estancamiento en 2019 (al 0,2%) debido a factores idiosincráticos adversos en los países más grandes. En Brasil el crecimiento se desacelerará por choques en la oferta del sector minero, mientras que en México se frenará por la parálisis de la inversión y la ralentización del consumo, debido al descenso de la confianza y la incertidumbre política. Argentina se contraerá por una creciente desconfianza y el estrecho acceso a los mercados financieros internacionales, que encarece también los costos financieros domésticos. La depresión en Venezuela se profundizará con una caída del PIB de alrededor de un tercio.

Gráfico 1.4.
Variación del PIB (%)



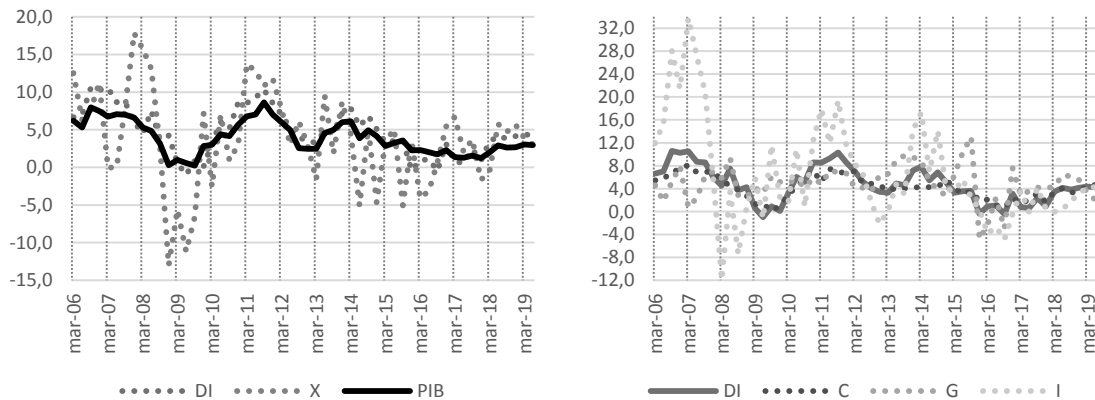
Fuente: WEO Database (October 2019) - Fondo Monetario Internacional (FMI).

No obstante, con un rebote del crecimiento en Brasil –gracias al impulso monetario– y en México –por una menor incertidumbre–, junto con unas caídas más moderadas en Venezuela y Argentina, la actividad económica repuntará en AL en 2020 (al 1,8%) y se estabilizará un poco más arriba en el mediano plazo (al 2,6% anual promedio) (Gráfico 1.4).

1.2 Entorno doméstico

En este contexto internacional incierto y riesgoso, la economía colombiana está en una etapa del ciclo contraria a la de la actividad económica global. Después de la pronunciada desaceleración entre 2015 y 2017, debida al ajuste de la demanda interna a la ralentización del ingreso nacional, causada por la caída de los precios de las materias primas exportadas; la actividad económica en el país está en un repunte que la encaminará de una manera paulatina a su tasa de crecimiento potencial –estimada en 3,5% anual– en el mediano plazo.

Gráfico 1.5.
Variación del PIB y la demanda (%)



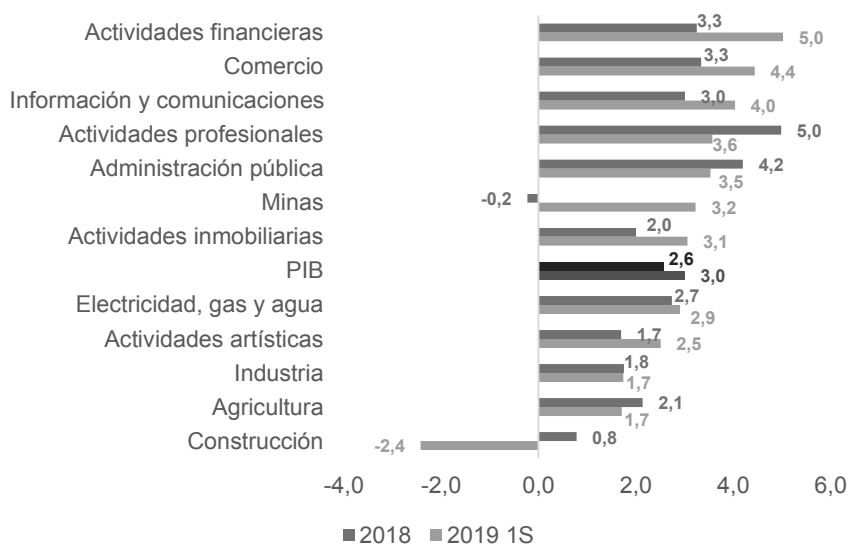
Fuente: DANE, Cuentas nacionales.

De este modo, luego de un crecimiento de apenas 1,4% en 2017 –el más bajo desde el 1,2% de 2008–, el PIB de Colombia aumentó 2,6% en 2018, gracias a la reanimación de la demanda interna y de las exportaciones (Gráfico 1.5). El gasto doméstico aumentó con base en la expansión del gasto público y en la aceleración del consumo y la inversión, que fueron estimulados por el relajamiento de la política monetaria⁵.

A pesar de una desaceleración del gasto público y de las exportaciones, el incremento del consumo y de la inversión, incentivado por las bajas tasas de interés y el recorte de los impuestos a las empresas hecho con la Ley de Financiamiento de 2018, han sostenido el crecimiento del PIB nacional a una tasa de 3% anual en el primer semestre de 2019.

Los sectores propulsores del repunte de la actividad económica nacional en 2018 fueron los de las actividades profesionales, científicas y técnicas, administración pública, comercio y transporte, actividades financieras e información y comunicaciones (Gráfico 1.6). En el primer semestre de 2019 a esos sectores se agregaron el de actividades inmobiliarias y el minero, que salió de la depresión en que estaba desde 2014.

Gráfico 1.6.
Variación anual del PIB de Colombia (%)



Fuente: DANE, Cuentas nacionales, PIB trimestral.

Otro hecho destacable en 2018 fue la salida de la industria de la recesión en la que cayó en 2017. Diecinueve de las veinticuatro ramas que componen este sector tuvieron un comportamiento positivo el año pasado. Esa reactivación se ha prolongado en el primer semestre de 2019 y se prevé que continúe el resto de este año (al 2,5%) y el siguiente (al 2,9%), favorecida por la devaluación y la expansión de la demanda interna.

⁵ El estrechamiento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país, de -6,3% a -3,3% del PIB entre 2015 y 2017; el regreso de la inflación al interior del rango objetivo del BR en junio de 2017, después de exceder su límite superior desde febrero de 2015; y la realineación de las expectativas inflacionarias a partir de enero de 2018, le permitieron al Emisor recortar la tasa mínima de expansión en 350 pb, entre diciembre de 2016 y abril de 2018. Desde entonces permanece en 4,25% anual, en una postura que a juicio de su Junta Directiva es estimulante con moderación.

En contraste, la construcción no ha logrado superar el estancamiento, luego de la recesión de 2017. En 2018 comenzó a estabilizarse gracias al repunte de las edificaciones y las obras civiles. Sin embargo, en el primer semestre de 2019 recayó por la contracción de las edificaciones, a pesar de la firme reactivación de las obras de ingeniería civil desde finales de 2018. Se espera, no obstante, que el sector mejore en el resto de este año y en el siguiente, con base en el repunte reciente de los inicios de construcción de vivienda y la puesta en marcha de un mayor número de proyectos de infraestructura vial bajo el esquema de concesiones de cuarta generación (4G).

Las perspectivas de la actividad en Colombia siguen favorables, si las amenazas externas no se materializan, porque la confianza de los empresarios es alta, al tiempo que las políticas fiscal y monetaria tienen una alta credibilidad y están en posturas estimulantes con moderación. Además, con base en su estabilidad macroeconómica y política, el país se diferencia de otros emergentes, mantiene la confianza de los inversionistas y preserva el grado de inversión. En la coyuntura actual, para conservar esta ventaja comparativa es vital que el GN cumpla las metas de déficit y deuda pública establecidas con base en la regla fiscal, como acostumbra. También debe lograr la aprobación de otra reforma tributaria antes de finalizar 2019, que remplace a la Ley de Financiamiento, declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en una sentencia modulada que la dejó vigente hasta entonces.

En esas circunstancias, después de que amaine la volatilidad de los activos y de las tasas de cambio de las EE, motivada por la incertidumbre que reina en los mercados internacionales; en el mediano plazo Colombia conservará un acceso amplio a la financiación externa y seguirá recibiendo inversión extranjera, debido al relajamiento adicional de la política monetaria de los grandes bancos centrales del mundo, para tratar de contrarrestar los efectos adversos sobre sus economías de la guerra comercial y de un Brexit sin acuerdo de salida.

Cuadro 1.1
Pronósticos de la variación del PIB de Colombia (%)

Institución	2019	2020
Banco Mundial	3,3	3,6
FMI	3,4	3,6
OCDE	3,4	3,5
BanRep	3,2	3,3
MinHacienda	3,6	4,0
LatinFocus Consensus Forecast	3,1	3,2

Fuente: LatinFocus Consensus Forecast (octubre 2019), Banco Mundial, FMI-WEO, Banco de la República, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 Ministerio de Hacienda

En vista de ello, aunque las perspectivas de la actividad económica mundial han desmejorado, porque el panorama se ha tornado frágil e incierto; las proyecciones de los analistas, las entidades multilaterales, el BR y el Gobierno indican que el crecimiento del PIB de Colombia seguirá fortaleciéndose este año y el siguiente, rumbo a la tasa potencial (3,5%), aunque a ritmos diferentes (Cuadro 1.1).

De acuerdo con esos pronósticos, se espera que el crecimiento del PIB nacional se acelere en el segundo semestre de este año y en el entrante, con base en una expansión más dinámica de la demanda interna, debida a un aumento tanto del gasto público como del consumo y la inversión, que seguirán en alza incentivados por la postura estimulante de la política monetaria. El incremento de la inversión también resultará favorecido por la

aceleración de la ejecución de los proyectos de infraestructura regionales y locales este año, así como por la puesta en marcha de un mayor número de los del 4G, que se ha destrabado y logrado sus cierres financieros.

La postura monetaria estimulante se mantendrá si, como prevén los analistas, la tasa de interés mínima de expansión del BR permanece en 4,25% en lo que resta del año y se incrementa apenas 25 pb el año entrante. Es probable que eso ocurra porque, a pesar de la tendencia alcista de la inflación (3,8% anual en septiembre) –debida a un choque adverso en el precio de los alimentos–, su componente básico y las expectativas inflacionarias están alineadas con la meta, la brecha del producto todavía es amplia y negativa, la devaluación no ha tenido un efecto apreciable sobre los precios domésticos y el déficit en la cuenta corriente está financiado por un abundante flujo de inversión extranjera directa.

Los efectos favorables de las bajas tasas de interés activas, que incorporaron los recortes de la mínima de expansión, sobre la dinámica del crédito (al 3,6% real anual en julio de 2019), sobre todo para el consumo (al 8,6% real anual), son evidentes. De manera que se espera que un incremento más firme del crédito continúe financiando el aumento de la demanda interna este año y el siguiente.

Las proyecciones de los analistas prevén que los sectores propulsores del crecimiento de la economía nacional en lo que resta de este año y en el siguiente serán el financiero, a medida que se acelera el crédito; el comercial y el industrial, favorecidos por la expansión de la demanda interna, la alta confianza de los empresarios y la adecuada disponibilidad de crédito; las comunicaciones, las actividades empresariales e inmobiliarias y los servicios sociales. Se espera también un mejor comportamiento de la construcción y de la minería.

1.3 Actividad económica en Bogotá

De manera similar a lo que ocurre en el país, en Bogotá la actividad económica también está en una fase de repunte, luego del bache de crecimiento lento en 2016 y 2017, precipitado por el ajuste de la economía nacional al descenso de los precios de las materias primas exportadas.

Si los riesgos del entorno internacional no se materializan, las perspectivas de crecimiento de la ciudad son buenas tanto en el corto como en el mediano plazo, gracias a la alta confianza de los empresarios, la expansión del crédito, la ejecución de las obras de infraestructura programadas por la administración saliente y la fase de expansión en la que se encuentra la economía nacional.

1.3.1 Resultados en 2018

En 2018 el PIB de Bogotá creció 3%, halado por la expansión de la demanda interna, que fue favorecida por las bajas tasas de interés domésticas. Una muestra de ello fue el aumento del consumo de los hogares, que según los datos de Raddar se incrementó 2,9% ese año, después de contraerse -0,5% el anterior.

Los sectores que lideraron el repunte en 2018 fueron los de actividades profesionales y científicas, administración pública, comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida y actividades financieras (Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2.
Variación real del PIB de Bogotá (%)

Sectores	2014	2015	2016	2017p	2018pr
Agricultura y ganadería	5,8	1,9	-6,0	8,8	2,0
Explotación de minas y canteras	9,9	16,8	4,8	-2,6	-0,2
Industrias manufactureras	-0,7	0,6	2,0	-3,3	0,3
Electricidad, gas y agua	2,4	-0,3	-1,5	1,7	2,6
Construcción	5,5	24,6	8,7	3,3	1,0
Comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida	4,8	2,8	2,0	1,7	3,9
Información y comunicaciones	6,0	1,2	-1,0	0,2	1,3
Actividades financieras y de seguros	7,6	8,5	3,5	5,8	3,2
Actividades inmobiliarias	3,2	2,7	2,7	2,4	2,0
Actividades profesionales, científicas y técnicas	7,5	0,2	-3,0	1,0	5,0
Administración pública, educación y salud	6,0	4,0	3,9	3,7	4,7
Actividades artísticas y de entretenimiento	2,0	5,4	2,8	4,7	1,7
PRODUCTO INTERNO BRUTO	4,6	3,8	2,0	1,9	3,0

p: Provisional.

pr: Preliminar.

Fuente: DANE, Cuentas Departamentales.

Los demás sectores aumentaron por debajo del PIB, pero algunos mejoraron su comportamiento, como los de electricidad, gas y agua e información y comunicaciones.

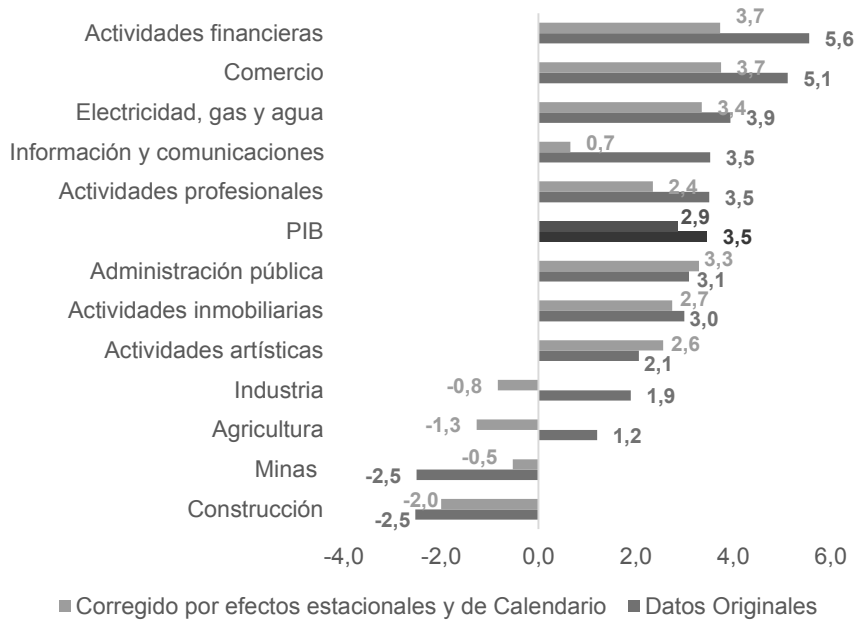
Además, la industria y el sector de minas y canteras se estabilizaron, después de la caída de 2017. En el caso de la industria, las ramas que más contribuyeron a su estabilización fueron la que incluye fabricación de productos metalúrgicos básicos, de metal, aparatos y equipo eléctrico, productos informáticos, electrónicos y ópticos, maquinaria y equipo y equipo de transporte; la de muebles y otras industrias manufactureras; la de productos alimenticios, bebidas y productos de tabaco; la de productos de madera y la de papel y actividades de impresión.

Sin embargo, el sector agropecuario y la construcción se desaceleraron. Esta última se ralentizó por una ligera contracción de las edificaciones y las actividades especializadas para la construcción.

En el primer trimestre de 2019 el PIB desestacionalizado y corregido por el efecto del número de días hábiles aumentó 2,9% anual, mientras que el no desestacionalizado ni corregido se incrementó 3,5% anual. Ambas tasas confirman que la actividad económica en la ciudad sigue en una senda de expansión (Gráfico 1.7).

Los sectores que contribuyeron de una manera más significativa a esos resultados fueron los de comercio, administración pública, actividades inmobiliarias y financieras y suministro de electricidad y agua.

Gráfico 1.7.
Variación anual del PIB de Bogotá en el primer trimestre de 2019 (%)

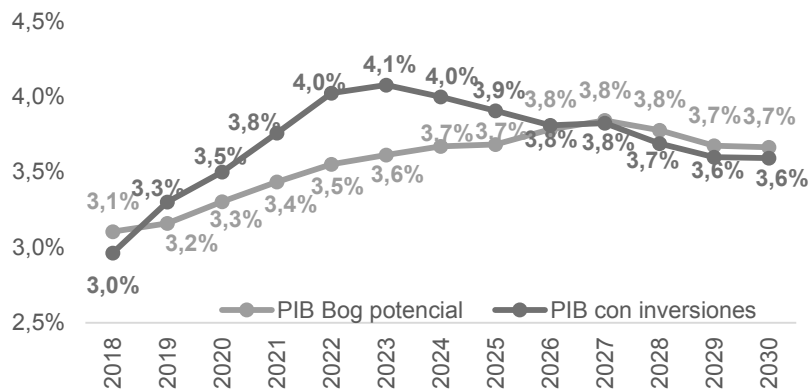


Fuente: DANE, PIB trimestral de Bogotá.

1.3.2 Perspectivas

El buen comportamiento de los indicadores adelantados de la actividad económica en la ciudad en lo corrido del año, junto con el favorable entorno doméstico y las buenas perspectivas de crecimiento de la economía colombiana permiten predecir que el PIB del Distrito Capital aumentará 3,3% en 2019 y 3,5% en 2020. A ese ritmo, el crecimiento de Bogotá se mantendrá en una trayectoria de aceleración que lo llevará en el mediano plazo hacia su tasa potencial –estimada en 3,7% promedio anual en la próxima década– (Gráfico 1.8).

Gráfico 1.8.
Crecimiento del PIB de Bogotá y perspectivas de crecimiento 2019-2020 (%)



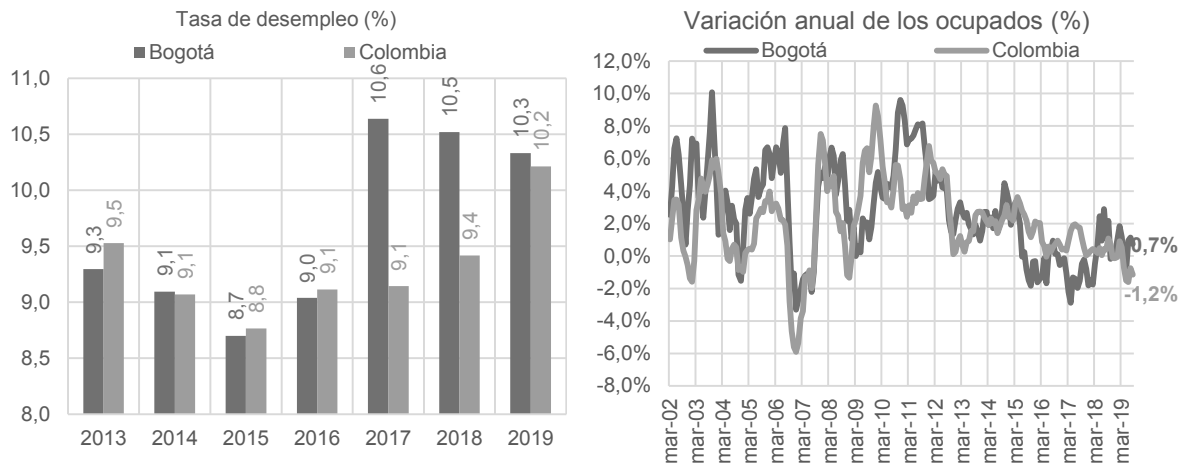
Fuente: DANE, Cuentas Departamentales.

Cálculos: Secretaría de Hacienda Distrital (SDH) – Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales (DEEF).

En el corto plazo, el repunte de la actividad económica en la ciudad está halado por la firme expansión de la demanda interna. Su incremento resulta favorecido por la estabilización del desempleo y la generación de empleo local –que contrasta con lo que pasa en la Nación (Gráfico 1.9)–, el dinámico ritmo de aumento del gasto de los hogares (Gráfico 1.10) y la alta confianza de los empresarios, que presagia un fortalecimiento de la inversión. Las bajas tasas de interés y la adecuada oferta de crédito estimulan el incremento del gasto de los consumidores y las firmas, mientras que la reducción de los impuestos corporativos y el sistema SIMPLE de tributación para las pequeñas y medianas empresas incentivan la inversión.

Gráfico 1.9.

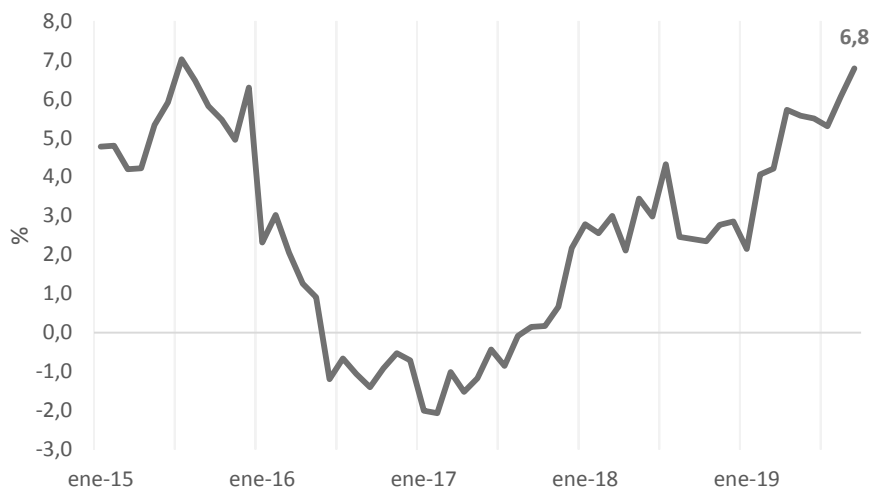
Tasa de desempleo y generación de empleo (%)



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Gráfico 1.10.

Variación anual del gasto de los hogares (%)



Fuente: RADDAR.

Se espera que el amigable régimen tributario para las empresas que estableció la Ley de Financiamiento de 2018, declarada inexecutable por la Corte Constitucional, se mantenga con la aprobación antes de finalizar el año, de la propuesta de reforma tributaria presentada por el GN a consideración del Congreso.

El crecimiento del PIB de Bogotá en 2019 continuará impulsado, sobre todo, por el incremento de los sectores de comercio, administración pública, financiero, actividades inmobiliarias y profesionales (Cuadro 1.3).

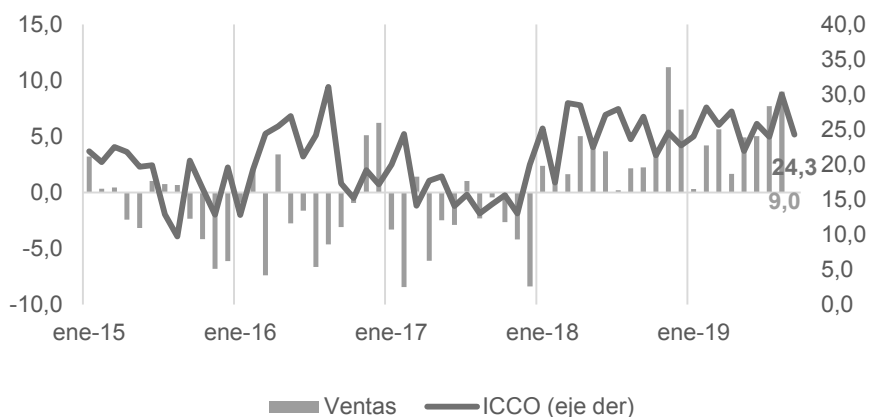
Cuadro 1.3.
Variación del PIB en 2019 (%)

	2019		
	Participación (%)	Variación (%)	Contribución (%)
Agricultura	0,0	2,3	0,0
Minas y canteras	0,1	2,6	0,0
Industria	7,9	2,5	0,2
Electricidad, gas y agua	2,1	2,8	0,1
Construcción	4,3	-1,6	-0,1
Comercio y transporte	20,1	3,8	0,8
Información y comunicaciones	4,5	3,5	0,2
Actividades financieras	8,4	4,7	0,4
Actividades inmobiliarias	13,5	3,0	0,4
Actividades profesionales	9,0	4,3	0,4
Administración pública	15,5	4,0	0,6
Actividades artísticas	4,0	3,5	0,1
Impuestos	10,4	2,9	0,3
PIB	100,0	3,3	3,3

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales. Cálculos: SDH - DEEF.

El comercio mantendrá un dinámico ritmo de crecimiento favorecido por el bajo costo y el rápido incremento del crédito de consumo, la fortaleza del gasto de los hogares y la elevada confianza de los comerciantes. Gracias a estos factores, las ventas minoristas continuaron acelerándose en el segundo trimestre del año (Gráfico 1.11).

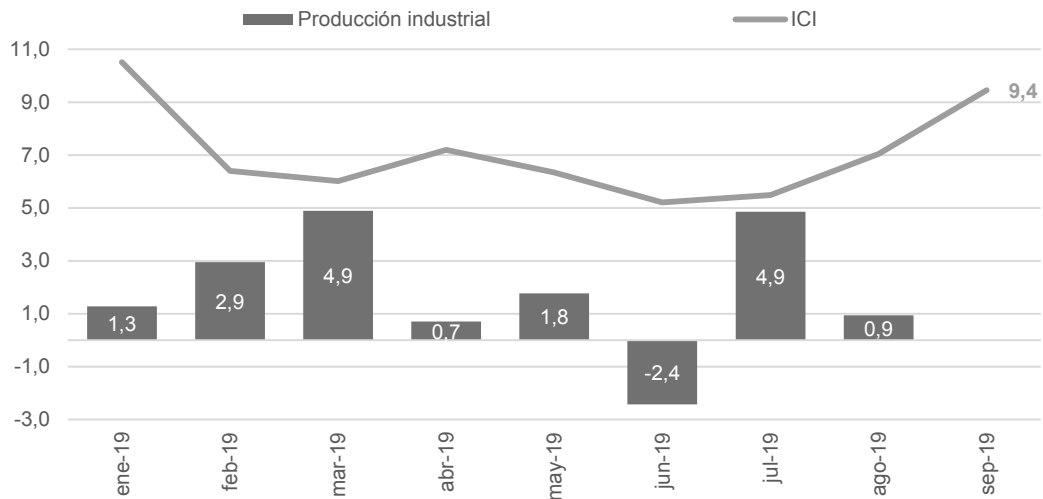
Gráfico 1.11.
Variación de las ventas minoristas e Índice de Confianza de los Comerciantes (%)



Fuente: DANE, Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos (EMCM) y Fedesarrollo, Encuesta de Opinión Empresarial.

Otro sector que sigue repuntando y contribuirá a impulsar la actividad económica en Bogotá este año es la industria, favorecida por la mayor demanda interna, la devaluación de la tasa de cambio y la alta confianza de los industriales. Según los resultados de la Encuesta Mensual Manufacturera con Enfoque Territorial (EMMET) del DANE, en lo corrido del año hasta agosto este sector continúa en expansión (Gráfico 1.12), a una tasa de 1,9% promedio anual, con 5 de las 10 ramas que lo componen con variaciones positivas.

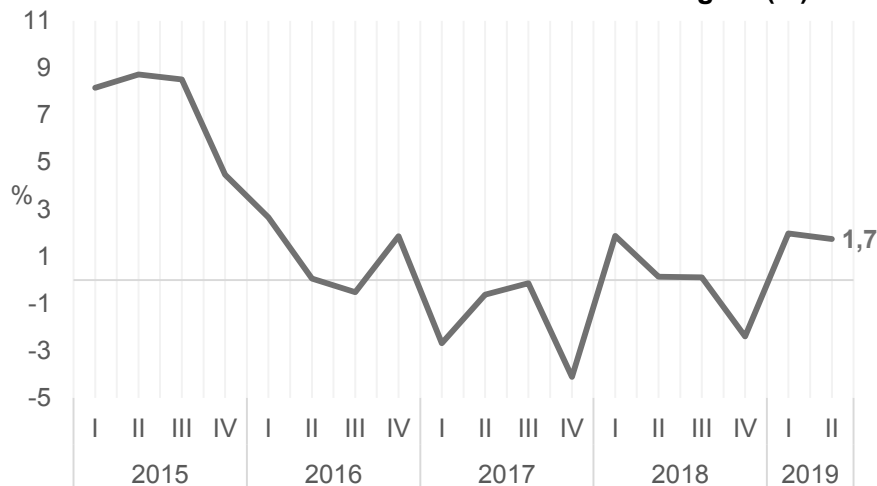
Gráfico 1.12.
Variación anual de la producción industrial y confianza de los industriales (%)



Fuente: DANE, Encuesta Mensual Manufacturera con Enfoque Territorial (EMMET) y Fedesarrollo, Encuesta de Opinión Empresarial.

Las actividades financieras y de seguros también impulsarán el crecimiento del PIB de la ciudad en 2019, como sugiere la expansión del crédito al 1,7% anual en el primer semestre del año (Gráfico 1.13).

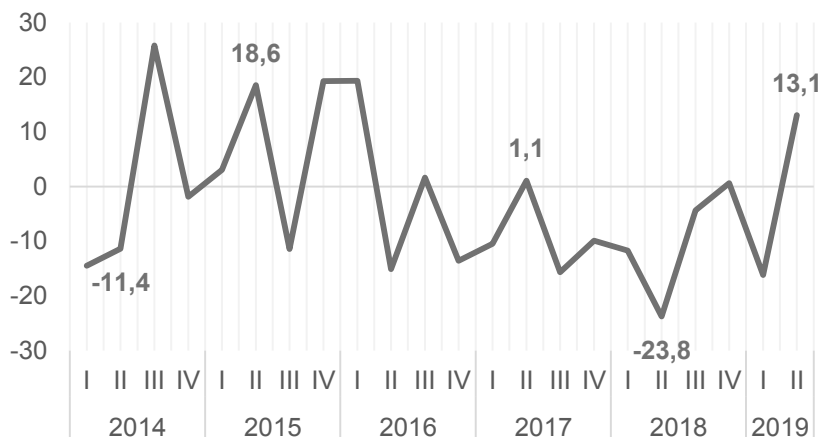
Gráfico 1.13.
Variación anual de la cartera de crédito en Bogotá (%)



Fuente: Superintendencia Financiera.

En contraste, se espera que el sector de la construcción no aporte mucho al crecimiento del PIB de la ciudad en 2019, pero que comience a estabilizarse en lo que queda del año, con base en las obras públicas y un mejor comportamiento de las edificaciones, como sugiere la evolución del área causada (Gráfico 1.14).

Gráfico 1.14.
Variación del área causada en la construcción (%)



Fuente: DANE, Censo de Edificaciones.

1.4 Supuestos macroeconómicos 2019 – 2020

La evolución de la economía mundial, de Colombia y de Bogotá sustentan los supuestos macroeconómicos utilizados en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019.

De acuerdo con ellos, a pesar de los riesgos del entorno internacional, se espera que la actividad económica nacional y distrital continúen repuntando en 2019 y 2020 (Cuadro 1.4), de manera que se encaminen a sus tasas de crecimiento potencial en el mediano plazo.

Cuadro 1.4
Supuestos macroeconómicos 2019 - 2020

Indicador		2019	2020
Inflación doméstica	IPC fin de periodo	3,7	3,3
PIB Nación	Var real %	3,1	3,2
PIB Bogotá	Var real %	3,3	3,5
Tasa de cambio	Promedio de periodo	3,203	3,215

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), junio de 2019, LatinFocus consensus Forecast. El PIB Bogotá corresponde a las cifras publicadas por el DANE en las Cuentas departamentales (2018) y a estimaciones de la SDH - DEEF (2019-2020). Versión: septiembre 2019.

Se prevé, además, que la inflación permanecerá dentro del rango objetivo del BR y que convergerá hacia la meta en el mediano plazo.

2 RESULTADOS FISCALES DE LA VIGENCIA ANTERIOR

Este capítulo presenta los resultados fiscales de la Administración Central Distrital de la vigencia fiscal de 2018. Para estos efectos el Sector Central está conformado por las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos, las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, los órganos de control político y fiscal (Concejo, Personería y Contraloría).

La clasificación de ingresos y gastos fiscales contenida en este documento es diferente a la presentada en los marcos fiscales de años anteriores, debido a la adopción, a partir de 2019, de un nuevo catálogo de cuentas presupuestales. La nueva clasificación presupuestal no altera la medición de los resultados fiscales porque las cifras de 2017 y 2018 fueron homologadas con el nuevo catálogo presupuestal, de modo que son comparables con las proyectadas del cierre fiscal de 2019 y del plan financiero de 2020. El recuadro 1 explica con mayor detalle el tema.

Recuadro 1

Nuevo catálogo de Cuentas Presupuestales para el Distrito Capital

Antecedentes y Justificación

La clasificación presupuestal utilizada en este MFMP 2020-2030 es diferente de la empleada en los anteriores, porque acoge el Catálogo de Cuentas Presupuestales (CCP) de 2019, que difiere de la clasificación presupuestal de los años anteriores.

Los cambios no alteran la metodología empleada para totalizar los ingresos y gastos fiscales presentados en este MFMP, pero implican que algunos de sus componentes difieran de los presentados en los MFMP anteriores como, por ejemplo, los ingresos no tributarios y los gastos generales.

El CCP distrital de 2019 forma parte de un proceso gradual de adopción de los estándares internacionales de estadísticas fiscales, impulsado por el Gobierno Nacional con motivo del ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en aras de una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía.

El ingreso del país a la OCDE significa que, a mediano plazo, las estadísticas fiscales del sector público colombiano nacional, departamental y municipal deben converger hacia los estándares internacionales del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional de 2014 (MEFP).

La clasificación presupuestal del MEFP de 2014 está diseñada para armonizar, a nivel macroeconómico, las estadísticas fiscales con las monetarias, financieras, de balanza de pagos, deuda pública y cuentas nacionales, con el fin mejorar el análisis, la formulación y el seguimiento de las decisiones estatales en materia fiscal, con fundamento en datos más confiables, oportunos y comparables a nivel internacional⁶.

⁶ Con el fin de incrementar la disponibilidad de indicadores macroeconómicos comparables a nivel internacional el MEFP 2014 está armonizado con otros manuales de estadísticas económicas internacionales, en particular con el Manual de Balanza de

En 2018 Bogotá inició este proceso mediante la expedición de la Circular 002. Con base en ella se elaboró la programación presupuestal distrital de 2019 con el nuevo CCP, en paralelo con el plan de cuentas anterior. Esta Circular se expidió con fundamento en el marco del decreto nacional 412 de 2018⁷ y la Resolución 10 de 2018 del MHCP.

Con posterioridad, mediante el decreto distrital 826 de 2018 se liquidó el presupuesto de 2019 a partir del nuevo CCP, con fundamento en los artículos 9 y 10 del Acuerdo Distrital 728 de 2018 y los decretos nacionales 1068 de 2015 y 412 de 2018.

De este modo, en cumplimiento de las normas antes citadas el presupuesto distrital de 2019, de la administración central y los establecimientos públicos, se está ejecutando con un CCP territorial preliminar, elaborado por el MHCP con base en estándares internacionales.

El CCP adoptado por Bogotá fue elaborado por el gobierno nacional, a modo de prueba piloto, con base en el marco analítico del MEFP de 2014 y está diseñado para integrar, a mediano plazo, los procesos contables, presupuestales y de tesorería en un sistema unificado de gestión financiera pública.

La versión definitiva del nuevo catálogo de cuentas presupuestales para entidades territoriales (CCPET) fue expedida por el gobierno nacional mediante la Resolución 3832 de 2019. Su adopción será obligatoria para las entidades territoriales y sus descentralizadas a partir de 2021.

De acuerdo con el MHCP la adopción del CCPET se fundamenta en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencia C-478 de 1992)⁸, el Art. 354 de la Constitución Política, el artículo 109 del decreto 111 de 1996 y normas de contabilidad presupuestal (artículos 36 a 39 de la Ley 42 de 1993).

Bogotá inició en 2018 la adopción gradual de un CCP con estándares internacionales en el marco de las disposiciones del gobierno nacional sobre la materia. Este esfuerzo institucional le permite a la ciudad reducir el riesgo de incurrir, a mediano plazo, en costos informáticos y de consultorías técnicas excesivos durante el proceso de implementación obligatoria del CCPET que ocurriría a partir de 2021. La adopción del CCP en 2019 favorece la racionalización de los costos de su implementación obligatoria, probablemente a partir de 2021, debido a que le ha permitido al Distrito contar, desde el segundo trimestre de 2018, con un soporte técnico especializado, suministrado de forma gratuita por el MHCP, en calidad de prueba piloto, requerido para dar inicio al proceso de

Pagos y Posición de Inversión Internacional; el Manual de estadísticas monetarias y financieras; las Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios; el Manual de cuentas nacionales trimestrales y el Sistema de Cuentas Nacionales 2008. Fondo Monetario Internacional, Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014, Washington, D. C 2014, p.1

⁷ El decreto 412/18 facultó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para expedir un catálogo presupuestal territorial, el cual debe cumplir los estándares internacionales de estadísticas fiscales (MEFP) y estar en armonía con la implementación del nuevo catálogo de cuentas del Presupuesto General de la Nación.

⁸ La sentencia “indica que la autonomía consagrada como fin a las entidades territoriales, en materia presupuestal, encuentra su límite en la unidad de la República por lo que estas deben aplicar principios analógicos a los contenidos en las normas orgánicas de presupuesto y que por definición de República Unitaria le compete al nivel nacional expedir las normas en lo que resulta común a todos los demás niveles de gobierno, a las que deben acogerse subsidiariamente”. Ver, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, **Proyecto de Resolución para expedir el CCPET**, en https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/Minhacienda/pages_normativa/proyectosresolucioncirculares/proyectederesolucionesycirculares2019

integración de la contabilidad, el presupuesto y la tesorería dentro de los sistemas de información del sector público distrital (Bog-data).

Principales cambios Adoptados a través del Nuevo CCP

El CCP distrital 2019 se basa en el CCP de la Nación y por tanto tiene una estructura de clasificación más detallada que la del catálogo presupuestal anterior. Los ingresos se clasifican de acuerdo con el origen económico del recurso (corriente o de capital), las normas que lo regulan y su base gravable en el caso de los impuestos.

Las principales diferencias en la clasificación de los ingresos son:

- Incorpora clasificación de impuestos directos e indirectos.
- Reclasifica y aumenta la desagregación de algunos ingresos corrientes. En los ingresos tributarios incluye una nueva desagregación: a) vigencia del recaudo; b) retenciones y c) tipo de suelo en caso del predial.
- Reclasifica contribuciones de obra pública: pasa de ingreso tributario a ingreso no tributario
- Reclasifica las participaciones: pasan de ingresos no tributarios a transferencias corrientes
- Reclasifica las tasas retributivas, compensatorias y las cobradas por uso de aguas subterráneas se reclasifican: pasan de transferencias a ingresos no tributarios

El CCP distrital de 2019 ordena presupuestar como ingresos corrientes la totalidad de los recaudos que antes se presupuestaban como recursos de terceros. Pero estos ingresos, como ocurrió en años anteriores, están excluidos del cálculo de los resultados e indicadores fiscales en el MFMP 2020-2030.

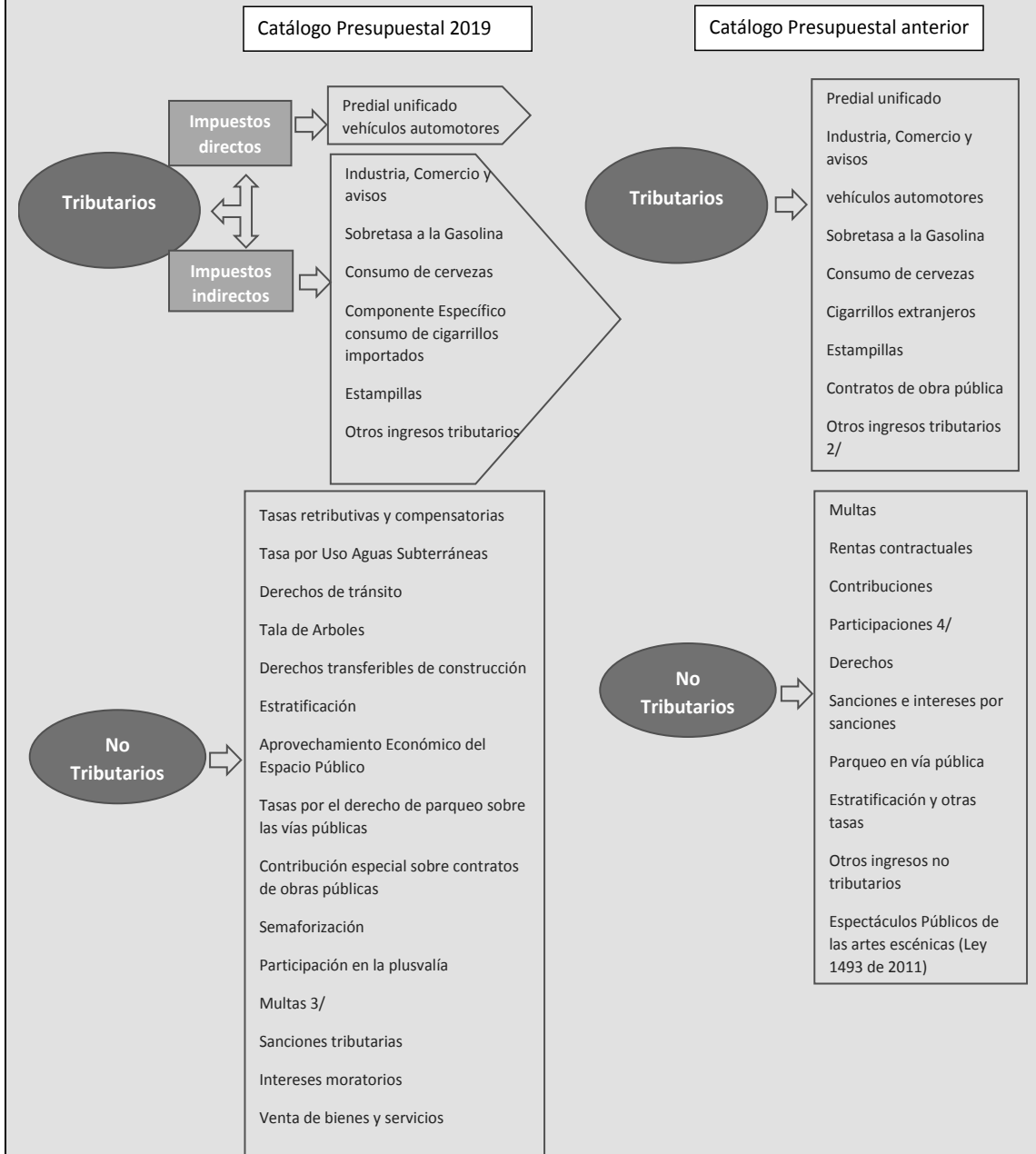
Los recursos de terceros incluidos en los códigos de la clasificación presupuestal distrital 2019 son: los recaudos por impuesto predial y tasas retributivas, que la ciudad transfiere a la CAR por mandato de la Ley 99 de 1993; el 20% del impuesto del registro destinado al FONPET, según lo dispuesto por la Ley 549 de 1999⁹; el 15% de la venta de activos que la Ley 549 de 1999 ordena destinar al FONPET y el 15% de las multas del código de policía con destino a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas, según lo dispuesto en el Decreto 1284 de 2017.

El CCP distrital 2019 con sus respectivos códigos se encuentra publicado en la página web de la Secretaría de Hacienda Distrital¹⁰. Los cambios más relevantes en la clasificación de los ingresos corrientes respecto del catálogo de cuentas anterior están relacionados con la reclasificación de las contribuciones por contratos de obra pública, participaciones y tasas ambientales, como se puede apreciar en el diagrama 1.

⁹ El Distrito Capital de Bogotá tiene derecho a una participación del treinta por ciento (30%) del impuesto de registro que se cause en su jurisdicción. El setenta por ciento (70%) restante corresponde al departamento de Cundinamarca (Artículo 324 de la Constitución Política, artículo 1o. del Decreto 2904 de 1966 y Ley 223 de 1995).

¹⁰http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/PLAN%20DE%20CUENTAS%202019%20AJUSTADO%201-08-2019_1.pdf

Diagrama 1. Comparación Clasificación Ingresos Corrientes Catálogo Presupuestal 2019 y Catálogo Anterior



1/ Derechos de construcción, estratificación, venta de bienes y servicios

2/ Peajes, concesiones y otros

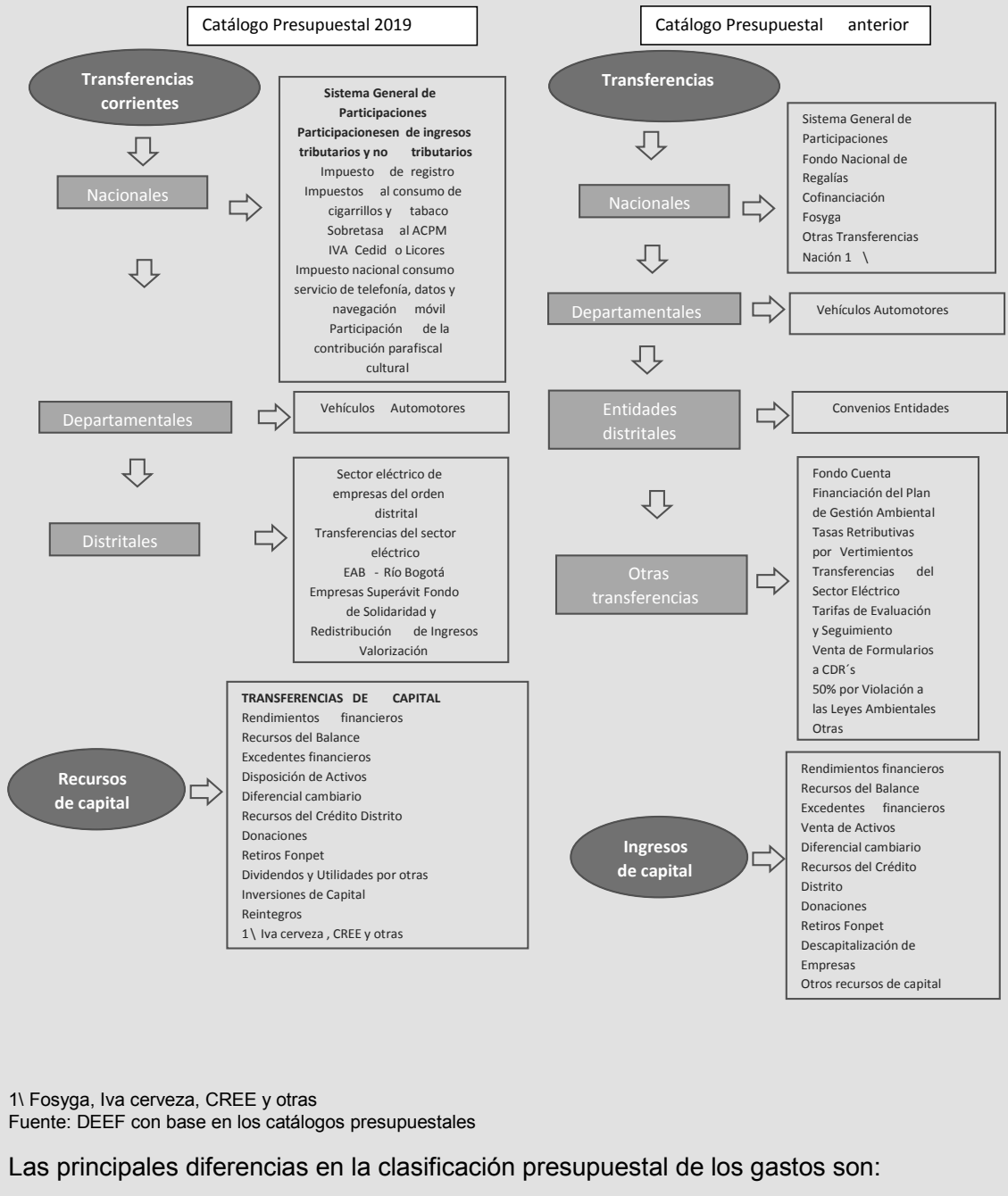
3/ Multas de tránsito

4/ Participaciones en impuestos departamentales (Cigarrillos nacionales, registro y sobretasa al ACPM)

Fuente: Catálogos presupuestales

Los cambios más significativos en la desagregación de los ingresos por transferencias están asociados con la reclasificación de las participaciones y las tasas ambientales, mientras que la de los ingresos de capital no tuvo cambios relevantes (Diagrama 2).

Diagrama 2.
Comparación Clasificación Ingresos por Transferencias
y Recursos de Capital
Catálogo Presupuestal 2019 y Catálogo Anterior



1\ Fosyga, Iva cerveza, CREE y otras
 Fuente: DEEF con base en los catálogos presupuestales

Las principales diferencias en la clasificación presupuestal de los gastos son:

- Se suprime el rubro de gastos generales
- Se crea el rubro adquisición de bienes y servicios
- Se crea el rubro de gastos diversos
- Se crea el rubro de transferencias corrientes de funcionamiento
- Cambia la clasificación interna de los gastos de personal (Permanente y Temporal o Supernumerario)
- Se crea el rubro de disminución de pasivos
- Se crea el rubro de gastos por tributos, multas y sanciones
- Se crea el rubro de aumento de activos financieros
- Se suprime el rubro de pasivos exigibles y se identifican a través de su fuente de financiación

El CCP distrital 2019 ordena presupuestar como transferencias corrientes de funcionamiento la totalidad de los giros hechos a la CAR, FONPET y al Registro Nacional de Medidas Correctivas que antes de 2019 no estaban incluidos en el presupuesto distrital por tratarse de recursos de terceros.

Estos gastos, como ocurrió en años anteriores, están excluidos del cálculo de los resultados e indicadores de fiscales en el MFMP 2020-2030, debido a que sus fuentes de financiación no están incluidas en los ingresos fiscales, por tratarse de recursos de terceros.

Los cambios más significativos en la clasificación presupuestal de los gastos se pueden apreciar en el diagrama 3.

**Diagrama 3.
Comparación Clasificación de Gastos
Catálogo Presupuestal 2019 y Catálogo Anterior**

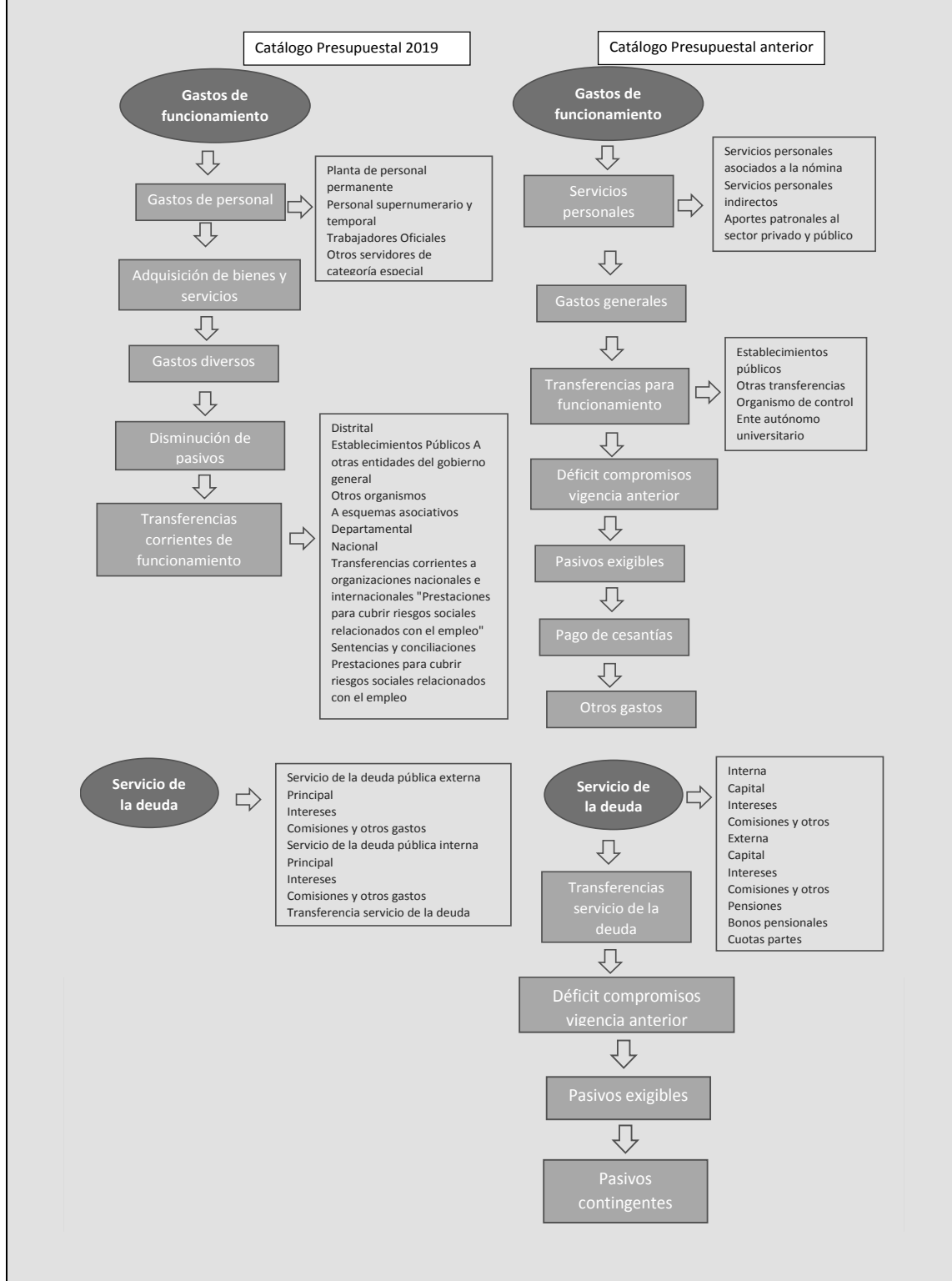
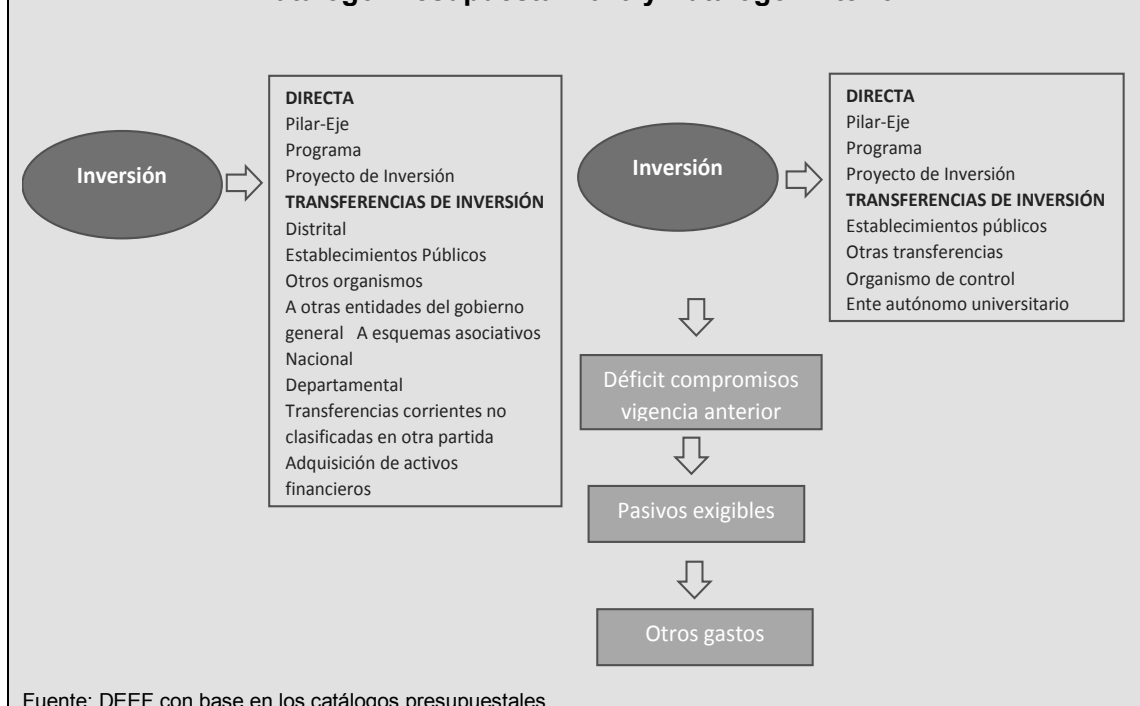


Diagrama 3.
Comparación Clasificación de Gastos - Continuación
Catálogo Presupuestal 2019 y Catálogo Anterior



2.1 Ingresos Fiscales de la Administración Central

Los ingresos fiscales de la Administración Central (\$13,5 billones) crecieron 2,1% en 2018, debido al aumento de los ingresos corrientes (8,3%), a pesar de que los recursos de capital se redujeron y transferencias tendieron a permanecer constantes (Cuadro 2.1).

Gracias a su repunte el recaudo de ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) se afianzó como la principal fuente de financiamiento distrital con 66% de los ingresos fiscales, seguido por las transferencias (22%) y los recursos de capital (12,1%).

Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes (\$8,9 billones, equivalentes a 3,6% del PIB distrital) se incrementaron 8,3% en 2018, la mayor tasa de los últimos cuatro años en términos reales, gracias al repunte de la actividad económica en la ciudad, la gestión de recaudo y la cultura de pago de los contribuyentes.

Cuadro 2.1
Ingresos Fiscales de la Administración Central 2017-2018
Miles de millones de \$ y % PIB

Concepto	2017	2018	Var %	% PIB 2017	% PIB 2018
Ingresos totales	13.250	13.523	2,1	5,6	5,4
Ingresos corrientes	8.237	8.923	8,3	3,5	3,6
Tributarios	7.552	8.220	8,8	3,2	3,3
No tributarios	686	704	2,6	0,3	0,3
Transferencias	2.963	2.970	0,2	1,3	1,2
Recursos de Capital	2.049	1.630	-20,4	0,9	0,7

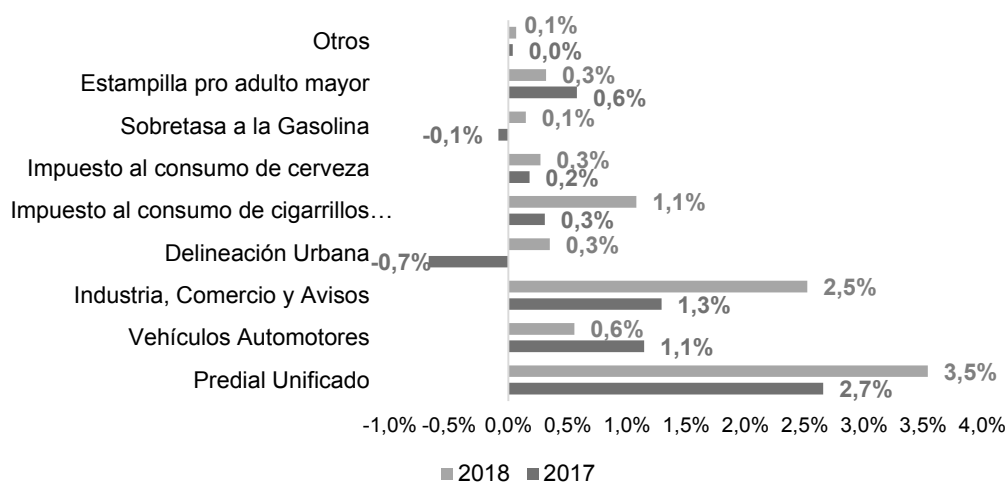
Fuente: SDH – Dirección Distrital de Tesorería.

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios (\$8,2 billones, que representaron el 92,1% de los ingresos corrientes) se incrementaron 8,8% en 2018, como efecto de la mejor dinámica de la economía bogotana.

Gráfico 2.1
Contribución a la variación anual de los ingresos tributarios 2018



Fuente: SDH – Dirección Distrital de Tesorería

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Los impuestos directos (predial y vehículos) representaron el 43,9% del total de ingresos tributarios. Estos tributos contribuyeron con 3,5 y 0,6 puntos porcentuales al crecimiento total de los ingresos tributarios (Gráfico 2.1). Los impuestos indirectos (ICA, consumo de cerveza y sobretasa a la gasolina) representaron el 56,1%

Cuadro 2.2
Ingresos corrientes de la Administración Central 2017-2018
Miles de millones de \$ y % PIB

Concepto	2017	2018	Var %	% PIB 2017	% PIB 2018
Ingresos corrientes	8.237	8.923	8,3	3,5	3,6
Tributarios	7.552	8.220	8,8	3,2	3,3
Impuestos directos	3.032	3.341	10,2	1,3	1,3
Predial Unificado	2.417	2.684	11,1	1	1,1
Vehículos Automotores	615	657	6,8	0,3	0,3
Impuestos indirectos	4.520	4.878	7,9	1,9	1,9
Industria, Comercio y Avisos	3.512	3.703	5,4	1,5	1,5
Impuesto de Delineación Urbana	58	85	45,3	0,02	0,03
Impuesto al consumo de cigarrillos producción extranjera	94	175	87	0,04	0,1
Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos	370	390	5,5	0,2	0,2
Sobretasa a la Gasolina	383	394	2,9	0,2	0,2
Otros tributarios	102	131	28,4	0,04	0,1
No tributarios	686	704	2,6	0,3	0,3
Tasas y derechos administrativos	104	86	-17,9	0,04	0,03
Contribuciones	178	198	10,8	0,1	0,1
Multas	153	203	32,5	0,1	0,1
Sanciones tributarias	98	77	-21,4	0,04	0,03
Intereses moratorios	128	122	-5,3	0,1	0,05
Venta de bienes y servicios	24	19	-19,7	0,01	0,01

Fuente: SDH – Dirección Distrital de Tesorería

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

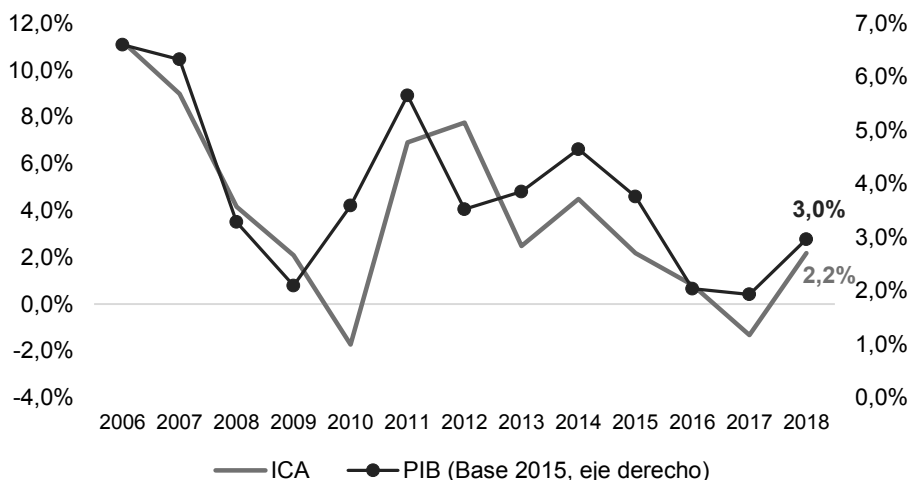
El recaudo del ICA (\$3,7 billones) aumentó 5,4% en 2018, debido al repunte de la actividad económica de la ciudad (Gráfico 2.2).

Con este comportamiento, el ICA se mantiene como el recurso propio más importante de la ciudad, con una participación dentro de los ingresos tributarios del 45,0% y con un aporte de 2,5 puntos porcentuales a la variación total de este rubro.

El recaudo del Impuesto Predial Unificado (\$2,7 billones, descontando la transferencia a la CAR) creció 11,1%, aportó el 32,7% del total de ingresos tributarios y contribuyó con 3,5 puntos porcentuales su incremento en 2018.

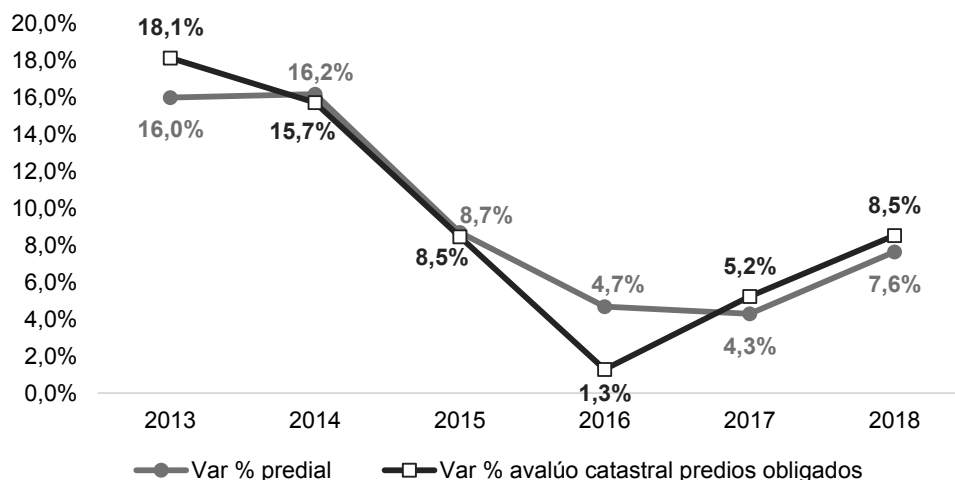
Para la vigencia de 2018, de acuerdo con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, el número de predios de la ciudad fue 2.587.226 y su valor catastral ascendió a \$590,6 billones, con un incremento de 11,8%. El avalúo catastral de los predios obligados del impuesto (97,5% del total) aumentó 8,5% en términos reales gracias a su valorización comercial. Tal incremento no se tradujo de una manera plena en el aumento del impuesto (Gráfico 3), como consecuencia del Acuerdo 648 de 2016, que estableció límites al crecimiento del predial, planteó una nueva estructura tarifaria que mejoró la progresividad del tributo y estableció tarifas preferenciales para algunos predios de estratos 1, 2 y 3.

Gráfico 2.2
Impuesto de Industria y Comercio y PIB
Variaciones reales



Fuente: DANE-SDH – Dirección Distrital de Tesorería, Dirección de Impuestos de Bogotá
 Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Gráfico 2.3
Impuesto predial y avalúo catastral
Variación % real



Fuente: SDH – Dirección Distrital de Tesorería, Dirección de Impuestos de Bogotá
 Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

El recaudo del Impuesto sobre Vehículos Automotores (\$657 mil millones) se incrementó 6,8% (3,5% real) (Cuadro 2.2), debido al aumento del parque automotor de la ciudad.

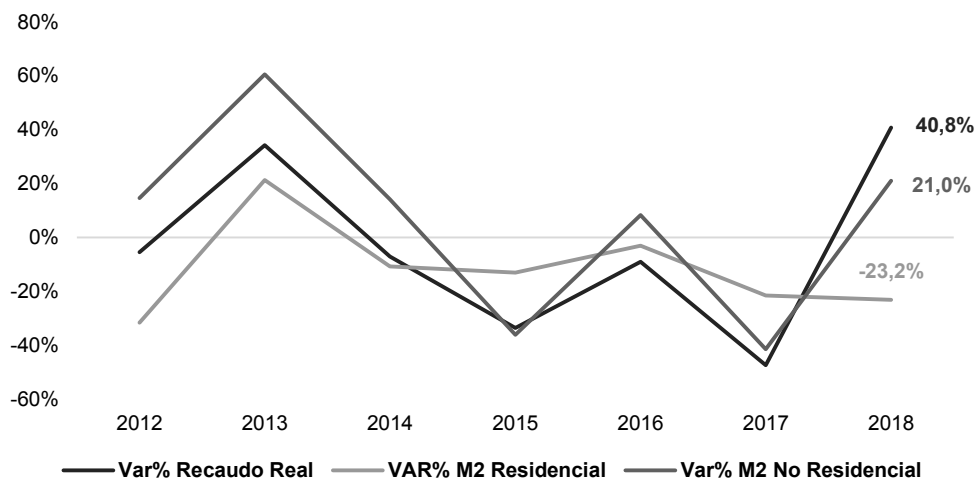
Los ingresos por la Sobretasa a la gasolina (\$394.111 millones, que representaron el 4,8% del total de los ingresos tributarios) crecieron apenas 2,9% el año pasado, debido a que su base gravable, fijada por el Gobierno Nacional, está congelada desde 2008; y a que el porcentaje de alcohol carburante en la mezcla de gasolina aumentó de 8% a 10%, por lo

cual el valor de la sobretasa por galón en Bogotá bajó de \$1.168 a \$1.143. Estos efectos negativos fueron compensados de manera parcial por el aumento en el consumo declarado de gasolina en la ciudad (1,9%).

El recaudo del Impuesto al consumo de cigarrillos extranjeros (\$175 mil millones) aumentó 87% debido al aumento de la tarifa específica de \$1.400 a \$2.100 por cada cajetilla de 20 unidades, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016.

El impuesto de Delineación urbana (\$84 mil millones) se incrementó 45%, gracias a lo cual aportó 0,3 puntos porcentuales al crecimiento de los ingresos tributarios.

Gráfico 2.4
Recaudo Delineación Urbana real - Metros licenciados
Variación %



Fuente: DANE-SDH – Dirección Distrital de Tesorería, Dirección de Impuestos de Bogotá
 Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Aunque el área licenciada total disminuyó 7,8% por una caída en el segmento residencial del 23,2%, en el recaudo esto fue compensado por una mayor área licenciada en el segmento no residencial, que subió 21,0%. En este segmento las contribuciones más importantes a la variación fueron la del licenciamiento de oficinas, el cual aumentó 120%, y la del sector del comercio, que subió 23,9%. Además, hubo un aumento en el recaudo por gestión del 101,2%.

En la vigencia de 2018 también se destacó el comportamiento de los recaudos de las estampillas pro cultura y pro personas mayores, que se incrementaron 23,1% y 38,7%.

Recuadro 2

Posibles Efectos del Régimen de Tributación Simple¹¹ sobre el Recaudo de ICA en Bogotá

Tendencias recientes del Recaudo del ICA en Bogotá

En 2018 el recaudo del ICA en Bogotá creció 2,2% en términos reales, ritmo inferior al crecimiento esperado de la economía bogotana (3%). En el mediano plazo el recaudo de este impuesto como proporción del PIB de la ciudad ha tenido una tendencia decreciente (Gráfico 1), a la cual han contribuido la relocalización de las empresas en las zonas francas aledañas al Distrito, el cambio en las normas que determinan la territorialidad del tributo, la elusión y la evasión.

Motivadas por el menor pago de impuestos nacionales, principalmente renta e IVA, empresas nacionales y multinacionales se han trasladado fuera del perímetro urbano de la ciudad, alrededor de municipios de la sabana bogotana. Esto les permite reducir su carga tributaria sin perder acceso a los mercados y la oferta de bienes públicos del distrito capital.

Los datos del Gráfico 1 sugieren que la Ley 1819 de 2016 pudo incidir en la pérdida de dinamismo del recaudo respecto al PIB en 2017 y 2018. La norma cambió los criterios que determinan la territorialidad del tributo. Con la nueva legislación, el impuesto se causa a favor del municipio donde se realice y no en el lugar donde se ejerce la actividad gravada¹².

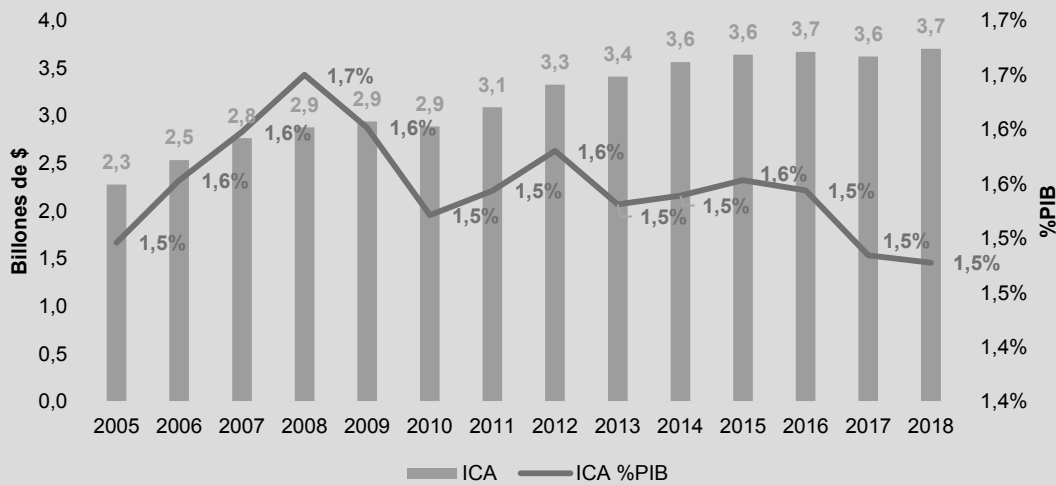
¹¹ Debido a la declaración de inexecutable que hizo la Corte Constitucional de la Ley de Financiamiento de 2018, que no regirá a sino hasta final de 2019, el GN ha presentado a consideración del Congreso un proyecto de Ley de reforma tributaria que restablece las modificaciones al régimen tributario que introdujo la que fue derogada. Por eso es probable que el SIMPLE sea aprobado de nuevo por el parlamento.

¹² Las principales reglas de territorialidad están consignadas en el artículo 345 de la Ley 1819 y son: a) en sí misma, la comercialización de productos no causa el impuesto; b) si la actividad se realiza en un establecimiento de comercio abierto al público o en puntos de venta, se entenderá realizada en el municipio en donde estos se encuentren; c) si la actividad se realiza en un municipio en donde no existe establecimiento de comercio ni puntos de venta, la actividad se entenderá realizada en el municipio en donde se perfecciona la venta; d) el impuesto se causa en la jurisdicción del municipio donde se acuerdan el precio y las características de la venta; e) las ventas directas al consumidor a través de correo, catálogos, compras en línea, tele ventas y ventas electrónicas se entenderán gravadas en el municipio que corresponda al lugar de despacho de la mercancía; f) en la actividad de inversionistas, los ingresos se entienden gravados en el municipio o distrito donde se encuentra ubicada la sede de la sociedad donde se poseen las inversiones; g) en la actividad de servicios, el ingreso se entenderá percibido en el lugar donde se ejecute la prestación del mismo, salvo en los siguientes casos: 1) en transporte el ingreso se entenderá percibido en el municipio o distrito desde donde se despacha el bien, mercancía o persona; 2) en los servicios de televisión e Internet por suscripción y telefonía fija, el ingreso se entiende percibido en el municipio en el que se encuentre el suscriptor del servicio, según el lugar informado en el respectivo contrato;

3) en el servicio de telefonía móvil, navegación móvil y servicio de datos, el ingreso se entiende percibido en el domicilio principal del usuario que registre al momento de la suscripción del contrato o en el documento de actualización; 4) en las actividades desarrolladas a través de patrimonios autónomos el impuesto se causa a favor del municipio donde se realicen.

En general, para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias ante cada municipio en donde realice su actividad comercial, el contribuyente debe determinar a partir de su forma de operación el municipio en donde se entiende perfeccionada cada venta.

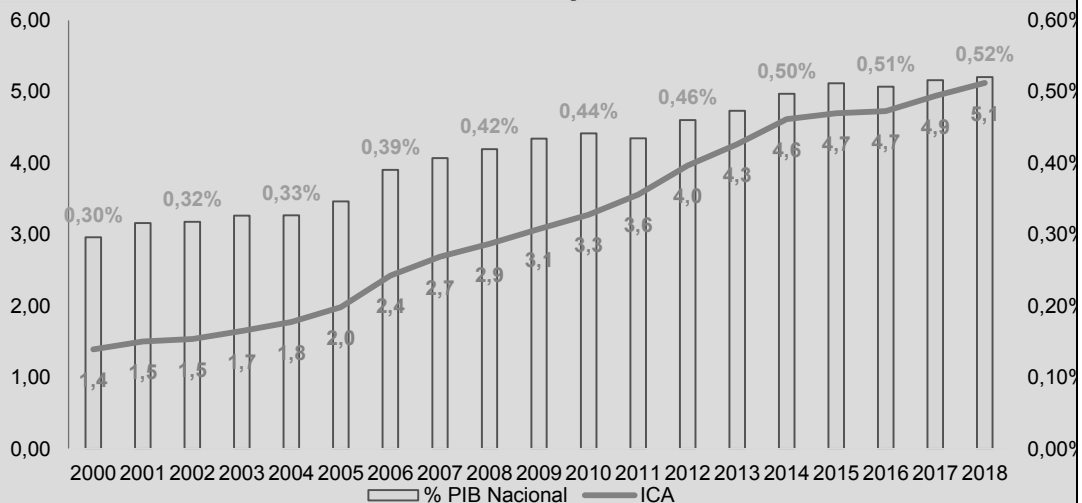
Gráfico 1
Recaudo ICA en Bogotá



Fuente: SHD – DDT y DANE
Cálculos: SDH-DEEF

A diferencia de Bogotá, el recaudo nacional de ICA evidenció un ritmo de crecimiento superior al de la economía nacional durante el periodo 2008-2017 y se proyecta que esta tendencia se mantendrá en 2018. Como se aprecia en el Gráfico 2, los ingresos nacionales por ICA sin Bogotá subieron de 0,42% del PIB en 2008 a 0,51% del PIB en 2018 (Gráfico 2).

Gráfico 2.
Recaudo Nacional de ICA sin Bogotá
Billones de Pesos y % PIB



Fuente: SHD – DEEF con datos DNP- MHCP y DANE

Por otra parte, para 2018 la evasión del ICA se estimó en alrededor del 25% del ingreso potencial¹³. Entre las causas probables que la causaron se encuentran la alta incidencia de la informalidad; la pesada carga tributaria sobre los contribuyentes ejercida por la suma de los impuestos nacionales y territoriales; las altas tarifas de ICA en la ciudad; la complejidad del régimen tributario distrital; el bajo riesgo de ser detectado y la planeación tributaria.

Escenarios de Proyección tras la entrada en vigencia del régimen SIMPLE de tributación

Para el cierre de la vigencia 2019 se espera que el recaudo del ICA aumente 3,1% real, que es inferior al crecimiento esperado del PIB de la ciudad de 3,3%.

El artículo 903 del proyecto de Ley 227 de 2019, define el régimen simple de tributación en los siguientes términos:

“El impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de causación anual y pago bimestral, que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo”[1].

Con la información disponible es complejo prever la incidencia del régimen SIMPLE sobre el recaudo de ICA en Bogotá. A septiembre 16 de 2019, 8050 contribuyentes quedaron inscritos en el simple en Bogotá.

La Ley 1943 de 2018 facultó a las personas naturales y jurídicas con ingresos brutos anuales inferiores a 80 mil UVT (\$2.742 millones) para ingresar a este régimen. Se estima que Bogotá tiene un potencial de 168 mil contribuyentes que cumplen esa condición, que representan el 80% del total y que en 2018 aportaron 12% del recaudo (Cuadro 1).

Cuadro 1.
Estimación Recaudo ICA a través del Régimen Simple en Bogotá.
Millones de Pesos

	Contribuyentes	Recaudo 2018 Millones de Pesos
A. Total ICA	210.228	3.750.247
B. Simple	168.327	455.868
% Total (B/A)	80%	12%

Fuente: SHD- DIB-Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

¹³ La evasión del ICA se calcula como la diferencia entre el ingreso potencial (valor de los bienes y servicios producidos y comercializados en la ciudad durante un determinado año) y el ingreso neto declarado por los contribuyentes de este impuesto para el año correspondiente.

[1] La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, en uso de sus facultades, podrá registrar en el presente régimen de manera oficiosa a contribuyentes que no hayan declarado los impuestos sobre la renta y complementarios, el impuesto sobre las ventas, impuesto al consumo y/o el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros. La inscripción o registro, podrá hacerse en el Registro Único Tributario –RUT de manera masiva, a través de un edicto que se publicará en la página web de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.”

La estimación se basa en los rangos de ingresos brutos anuales definida por la Ley 1943 de 2018 para pertenecer al simple. No obstante, esta cifra podría variar a la baja, teniendo en cuenta que el monto de ingresos no es el único requisito legal para formar parte de este régimen, toda vez que la norma también señala criterios como el tipo de actividad económica y la forma de constitución legal de las unidades empresariales.

El efecto fiscal de la creación del simple podría ser moderado para Bogotá en los siguientes escenarios: a) no hay traslado de los contribuyentes a este régimen; b) el traslado es menor al potencial estimado; c) el traslado se efectúa con una tarifa efectiva promedio similar a la que rige en la actualidad para el gravamen consolidado, que además del ICA debe incluir el cobro de sobretasa bomberil y avisos y tableros.

El efecto fiscal del SIMPLE tendería a ser neutral frente a las proyecciones del MFMP para el recaudo anual, aun en un escenario de traslado masivo al nuevo régimen, si se adoptan las tarifas efectivas equivalentes a las vigentes en la actualidad (Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2.
Estimación de las Tarifas del ICA Consolidado para el Régimen Simple
Escenario Neutral

<u>Actividad</u>	<u>Agrupación</u>	<u>Tarifa por mil consolidada</u>
<u>Industrial</u>	<u>101</u>	5 por mil
	<u>102</u>	8 por mil
	<u>103</u>	12 por mil
	<u>104</u>	9 por mil
<u>Comercial</u>	<u>201</u>	5 por mil
	<u>202</u>	8 por mil
	<u>203</u>	15 por mil
	<u>204</u>	12 por mil
<u>Servicios</u>	<u>301</u>	5 por mil
	<u>302</u>	8 por mil
	<u>303</u>	16 por mil
	<u>304</u>	10 por mil
	<u>305</u>	8 por mil

Fuente: Estimaciones DIB-Preliminares

**Cuadro 3. Estimación Recaudo ICA Consolidado para Régimen Simple
Escenario Neutral**

Grupo	Rango Ingresos en UVT		Contribuyentes 2018	Recaudo Efectivo 2018	Estimación Recaudo 2019 (1)	Variación Nominal % 2019 /2018
Tiendas y Peluquerías	-	6.000	4.191	2.265	2.246	-0,90%
	6.000	15.000	1.255	2.382	2.476	4,00%
	15.000	30.000	791	3.167	3.348	5,70%
	30.000	80.000	703	6.098	6.762	10,90%
Subtotal			6.940	13.912	14.832	6,60%
Comercio al por mayor y detal	-	6.000	66.731	48.401	50.900	5,20%
	6.000	15.000	22.305	67.133	71.331	6,30%
	15.000	30.000	12.045	80.015	84.603	5,70%
	30.000	80.000	9.585	142.015	149.843	5,50%
Subtotal			110.666	337.564	356.677	5,70%
Consultorías	-	6.000	27.840	19.969	20.890	4,60%
	6.000	15.000	7.420	19.485	20.811	6,80%
	15.000	30.000	2.868	16.063	17.787	10,70%
	30.000	80.000	1.839	22.741	25.261	11,10%
Subtotal			39.967	78.258	84.748	8,30%
Expendio de Comidas, bebidas y actividades de transporte	-	6.000	7.009	4.960	5.204	4,90%
	6.000	15.000	2.064	5.026	5.851	16,40%
	15.000	30.000	957	5.464	6.044	10,60%
	30.000	80.000	724	10.683	10.207	-4,50%
Subtotal			10.754	26.134	27.306	4,50%
Total			168.327	455.868	483.564	6,10%

Fuente: Estimaciones DIB- Preliminares

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, el escenario de proyección del recaudo del ICA a través del SIMPLE se torna incierto. La inclusión del ICA en el régimen SIMPLE afronta grandes retos. Un traslado masivo de contribuyentes depende críticamente de las características de la regulación y de la manera como el Congreso de la República y los fallos judiciales modulen la operatividad de este proceso. Sobre esto último, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación de Capitales han expresado dudas sobre las potestades del gobierno nacional, a través de la DIAN, para recaudar un impuesto de propiedad distrital y municipal como el ICA.

Conclusiones

En un escenario de traslado masivo de contribuyentes al simple el efecto sobre el recaudo podría ser moderado si el Distrito adopta una tarifa efectiva promedio equivalente a la que rige en la actualidad para el gravámen consolidado, que además del ICA debe incluir el cobro de sobretasa bomberil y avisos y tableros.

La DIB estimó en 80% la proporción de contribuyentes del ICA que podría optar por el simple. Se trata de 168 mil personas naturales y jurídicas que aportaron 12% del recaudo total del ICA en 2018 (\$3,7 billones).

Los efectos del SIMPLE sobre los recaudos de ICA tienen un grado significativo de incertidumbre. Los escenarios de proyección dependen de la reforma tributaria que reemplazará la Ley de Financiamiento y de su reglamentación.

Las principales dudas se centran sobre los siguientes aspectos: unificación de las bases gravables del ICA y el SIMPLE, considerando las diferencias existentes en la renta líquida gravable a nivel local; unificación en un formato único de declaración y pago del ICA y los demás tributos que conforman el régimen SIMPLE; criterios para unificar tarifas municipales; competencias de los distritos y municipios en el recaudo, control y fiscalización del recaudo del ICA a través del SIMPLE; criterios y procedimiento para incluir y excluir contribuyentes del ICA del SIMPLE; procedimiento para el giro de los dineros por anticipos bimestrales de la DIAN a los distritos y municipios; administración de la liquidez en términos de obtención y distribución de rendimientos financieros; procedimiento para la consolidación de saldos anuales; cuantificación y distribución de los costos del recaudo.

Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios (\$703.720 millones) se incrementaron 2,6% en 2018, como efecto del buen comportamiento de las multas de tránsito y transporte, que representaron el 25,7% del total de ellos y aumentaron 30,9%, por la implementación de una estrategia de embargos masivos para la recuperación de la cartera, por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad.

En contraste, las tasas retributivas y compensatorias (\$13.387 millones) disminuyeron 50,6% en 2018, porque el recaudo de 2017 fue muy alto, debido a que se recibieron recursos pendientes de años anteriores.

De manera similar, las sanciones tributarias e intereses moratorios también disminuyeron porque en el año anterior se obtuvieron ingresos elevados como consecuencia de la aplicación de beneficios para el pago de obligaciones en mora.

Transferencias

Los recursos por transferencias corrientes de la Administración Central se clasifican de acuerdo con el nivel de gobierno que las origina. De este modo, las transferencias nacionales se componen de las asignaciones del Sistema General de Participaciones, las participaciones en los ingresos tributarios y no tributarios de la Nación y las transferencias corrientes para financiar competencias delegadas por la nación. A su vez, las transferencias departamentales recogen la participación en el impuesto sobre vehículos automotores.

Las transferencias distritales son recursos recibidos de otras entidades, como las del sector eléctrico, la Empresa de Acueducto de Bogotá, junto con los recursos para el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Cuadro 2.3
Transferencias de la Administración Central 2017-2018
Miles de millones de \$

Concepto	2017	2018	Var %	% PIB 2017	% PIB 2018
Transferencias	2.963	2.970	0,2	1,3	1,2
Transferencias corrientes	2.963	2.970	0,2	1,3	1,2
Nacionales	2.953	2.957	0,1	1,2	1,2
SGP	2.792	2.784	-0,3	1,2	1,1
Participaciones de ingresos tributarios y no tributarios	161	173	7,6	0,1	0,1
Transferencias corrientes para financiar competencias delegadas por la nación	0,016	0,013	-18,8	0,00001	0,00001
Departamentales	6	7	20,1	0,002	0,003
Vehículos Automotores	5,6	6,7	20,1	0,002	0,003
Distritales	5	6	28,1	0,002	0,003

Fuente: SDH – Dirección Distrital de Tesorería, Dirección de Impuestos de Bogotá
 Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

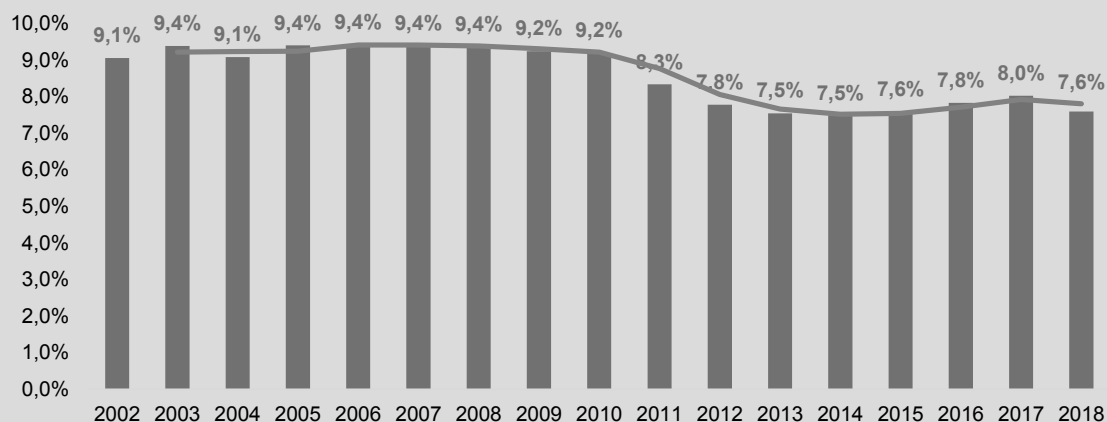
En la vigencia de 2018 las transferencias (\$3 billones, equivalentes a 1,2% del PIB distrital) tuvieron una variación casi nula (0,2%) (Cuadro 2.3), debido a la contracción de los ingresos provenientes SGP (-0,3%), que constituyen la mayor parte de ellas (93,7%).

Las disminuciones en las transferencias para salud y la ausencia de giros para atención a primera infancia explicaron la mayor parte de la reducción de los recursos provenientes del SGP. Las primeras cayeron debido a los menores recursos asignados para el componente de salud pública. Las segundas fueron nulas porque en 2017 el PIB nacional colombiano creció menos de 4% y el artículo 357 de la CP establece que estos recursos solo serán asignados a las entidades territoriales cuando aumente por encima de esa tasa.

Recuadro 3
Causas de la reducción del Sistema General de Participaciones para Bogotá

La Ley 1955 de 2019, que expidió el Plan Nacional de Desarrollo, creó un Comisión Especial para reformar el SGP. Esta reforma podría cambiar el monto de las transferencias que por este concepto recibe la ciudad, cuyo volumen (7,6% del total) luce bajo comparado con su aporte al PIB nacional (25,6%) y la proporción de la población del país que la habita (16% del total) y ha decrecido en términos relativos desde 2011 (Gráfico 7). Desde entonces la participación de Bogotá en el SGP ha disminuido en casi todos los sectores, con excepción de agua potable y propósito general (deporte y cultura) (Cuadro 1).

Gráfico 1
Participación de Bogotá en el SGP (%)



Fuente: SDH-DEEF con datos del DNP y del MHCP

Cuadro 1. Participación de Bogotá en el SGP Total ⁽¹⁾
Porcentajes

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Educación	10,6%	10,6%	10,4%	9,7%	9,1%	8,7%	8,7%	8,5%	8,9%	9,2%	8,8%	9,1%
Prestación Servicios	10,9%	10,8%	10,6%	9,9%	9,3%	8,8%	8,8%	8,6%	8,9%	9,3%	8,9%	9,2%
Calidad	22,6%	23,5%	23,3%	22,8%	21,9%	21,0%	21,3%	21,8%	24,0%	23,1%	21,6%	21,3%
Salud	9,2%	9,0%	8,7%	7,8%	7,4%	6,5%	7,0%	6,5%	6,5%	6,4%	6,1%	5,7%
Régimen Subsidiado	8,8%	8,1%	7,3%	6,2%	5,7%	5,0%	5,7%	5,6%	5,6%	5,3%	5,2%	4,8%
Salud Pública	10,2%	10,5%	10,6%	9,2%	10,7%	9,6%	10,8%	8,9%	9,2%	11,0%	8,9%	8,9%
Prestación de servicios y subsidio a la oferta	9,8%	10,7%	11,7%	11,5%	10,7%	9,5%	9,1%	11,8%	11,0%	10,5%	10,3%	10,5%
Agua Potable	7,2%	6,8%	6,7%	6,3%	6,3%	5,5%	5,2%	6,8%	6,8%	6,5%	6,9%	6,5%
Propósito General	5,3%	5,5%	5,5%	5,5%	5,4%	5,4%	5,4%	5,4%	5,4%	5,5%	5,5%	5,5%
Deporte	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	9,5%	9,6%	9,6%	9,8%	10,1%	10,6%	10,9%	10,9%
Cultura	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	9,5%	9,6%	9,6%	9,8%	10,1%	10,6%	10,9%	10,9%
Libre Inversión	7,5%	7,8%	7,8%	7,8%	7,4%	7,4%	7,4%	7,3%	7,3%	7,2%	7,3%	7,3%
Ahorro Pensional Fonpet	21,2%	21,5%	21,6%	21,0%	22,5%	24,4%	24,5%	31,0%	31,7%	32,2%	16,6%	16,9%
Alimentación Escolar	4,5%	5,0%	4,5%	4,2%	4,0%	4,0%	4,2%	3,9%	3,9%	4,4%	4,1%	3,8%
Primera Infancia	4,0%	4,0%	0,0%	0,0%	4,0%	4,0%	0,0%	4,0%	4,0%	4,0%	0,0%	0,0%
Total	9,4%	9,3%	9,2%	8,5%	8,1%	7,5%	7,7%	7,6%	7,8%	7,9%	7,6%	7,6%

(1) Incluye la distribución de las 12 doceavas distribuidas por el DNP a través de los documentos Conpes Sociales de Distribución del SGP entre entidades territoriales.

(2) Incluye las asignaciones especiales definidas por el artículo 357 de la Constitución Política.

Fuente: SDH-DEEF con datos del DNP-Sicodis

Esa tendencia decreciente tiene varias causas que dependen de la evolución de las variables con las cuales los Ministerios de Educación, Salud, Vivienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) distribuyen esos recursos para cada sector entre las entidades territoriales.

La reducción de la pobreza en la ciudad explica una parte de la pérdida de participación de la ciudad en el SGP, pues su medición por necesidades básicas insatisfechas (NBI) es

uno de los criterios de asignación, sobre todo en los sectores de educación, salud, agua potable y alimentación escolar. De acuerdo con las normas vigentes, cuando una entidad territorial reduce la pobreza a un ritmo más rápido que el promedio nacional, tiende a disminuir su participación relativa en las transferencias nacionales por SGP. En Bogotá la pobreza multidimensional bajó de 12,8% en 2008 a 4,3% en 2018, mientras que a nivel nacional esta se redujo a un menor ritmo, al pasar de 34,7% a 27% en los mismos años.

Otra causa de la pérdida de participación de Bogotá en el SGP es la racionalización de los costos de la nómina docente de la ciudad, derivada de la mejora de los registros de matrícula, porque estos son usados por el Ministerio de Educación para asignarle las transferencias al sector.

Debido a que el Ministerio de Salud distribuye los recursos del SGP con base en la información de la población atendida y afiliada al régimen subsidiado de salud, la depuración de esas bases de datos, hecha con el propósito de mejorar la focalización de los subsidios, también contribuyó a reducir la participación del Distrito en esas transferencias.

Además, en los últimos cuatro años Bogotá no recibió recursos del SGP para la atención de la primera infancia, porque por mandato constitucional esas transferencias sólo ocurren cuando la economía nacional crece por encima del 4%, lo cual no sucede desde 2015.

Las perspectivas de crecimiento de las transferencias por SGP que recibirá la ciudad durante el próximo cuatrienio son inciertas. Las fórmulas actuales de distribución sectorial entre entidades territoriales cambian con frecuencia, son complejas y no premian de forma adecuada el uso eficiente de estos recursos. Por tanto, se recomienda aprovechar la reforma al SGP para impulsar modificaciones dirigidas a corregir esta problemática.

Recursos de capital

Los recursos de capital (\$1,6 billones) disminuyeron 20,4% en 2018, por la contracción de los excedentes financieros (29,4%) (Cuadro 2.4), debida a los menores dividendos provenientes del Grupo de Energía de Bogotá (GEB).

El repunte de 4,1% en los rendimientos financieros mitigó el declive de los ingresos de capital, gracias a la gestión de activos financieros realizada por la Tesorería Distrital.

Cuadro 2.4
Recursos de capital de la Administración Central 2017-2018

Miles de millones de \$

Concepto	2017	2018	Var %	% PIB 2017	% PIB 2018
Recursos de capital	2.049	1.630	-20,4	0,9	0,7
Transferencias de capital	91	48	-47,2	0,039	0,019
Rendimientos financieros	376	392	4,1	0,159	0,156
Retiros FONPET	270	264	-2,3	0,114	0,105
Excedentes financieros	1.177	830	-29,4	0,497	0,331
Otros	134	95	-28,8	0,057	0,038

Fuente: SDH – Dirección Distrital de Tesorería

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

2.2 Gastos Fiscales de la Administración Central

Los gastos fiscales de la Administración Central (\$15,9 billones) aumentaron 14,0% en 2018 (Cuadro 2.5). La inversión se consolidó como el componente más importante del gasto con 84% del total. Los gastos de funcionamiento perdieron importancia relativa, al contraerse 13,7%, por lo cual su participación en el total bajó de 17,5% en 2017 a 13,3%.

Cuadro 2.5
Gastos de la Administración Central 2017-2018
Miles de millones de \$

Concepto	2017	2018	Var (%)	%PIB 2017	%PIB 2018
Gastos	13.990	15.948	14,0	5,9	6,4
Gastos de Funcionamiento	2.451	2.115	-13,7	1,0	0,8
Gastos de Personal	780	855	9,7	0,3	0,3
Adquisición de bienes y servicios	268	242	-9,6	0,1	0,1
Gastos Diversos	2	3	64,5	0,001	0,0
Transferencias Funcionamiento	1.403	1.016	-27,6	0,6	0,4
Intereses de la deuda ^{1/}	83	83	0,2	0,035	0,0
Interna	4	5	16,8	0,002	0,0
Externa	79	78	-0,7	0,033	0,0
Otros Gastos Corrientes ^{2/}	67	196	193,7	0,03	0,1
Inversión	11.389	13.554	19,0	4,8	5,4
Directa	5.592	6.183	10,6	2,4	2,5
Transferencias inversión	5.797	7.371	27,1	2,5	2,9

1/ Incluye comisiones

2/ Contiene bonos pensionales y transferencias para el servicio de la deuda en 2017 (Transmilenio S.A.) Fuente: SDH - Dirección Distrital de Presupuesto Cálculos: SDH – Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Gastos de Funcionamiento

En 2018 los gastos de funcionamiento (\$2,1 billones) disminuyeron 13,7% por la caída de las transferencias corrientes, en especial de las realizadas al FONCEP, cuyo descenso se debió a la utilización de rendimientos del patrimonio autónomo como una fuente de financiación de los gastos pensionales.

Intereses de la deuda

Los intereses y comisiones de la deuda (\$83 mil millones de pesos) tuvieron una variación casi nula en 2018 (0,2%), por la disminución en el saldo de la deuda de \$1,21 billones en 2017 a \$1,19 billones en 2018.

Otros gastos corrientes

Otros gastos corrientes (\$196 mil millones), que incluyen las transferencias realizadas para los pagos de bonos pensionales y para el servicio de la deuda de Transmilenio, se incrementaron 193,7% el año pasado.

Inversión

En 2018 la inversión (\$13,6 billones) creció 19,0% (Cuadro 2.6) gracias al esfuerzo de la Administración Central para mejorar la provisión de bienes públicos. Con ello aumentó de 4,8% al 5,4% del PIB (Gráfico 5).

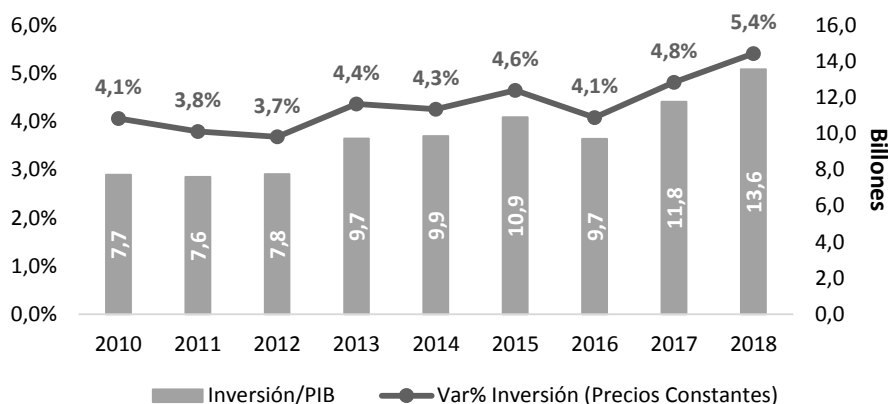
Cuadro 2.6
Gastos de Inversión de la Administración Central 2017-2018
Miles de Millones de \$

Concepto	2017	2018	Var 2018/2017 (%)	% PIB 2017	% PIB 2018
Inversión	11.389	13.554	19,0	4,8	5,4
Directa	5.592	6.183	10,6	2,4	2,5
Secretaría de Educación	3.381	3.656	8,1	1,4	1,5
Secretaría de Integración Social	943	999	6,0	0,4	0,4
Secretaría de Movilidad	344	321	-6,5	0,1	0,1
Otras Entidades	924	1.207	30,6	0,4	0,5
Transferencias inversión	5.797	7.371	27,1	2,5	2,9

Fuente: SDH – Dirección Distrital de Presupuesto

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Gráfico 2.5
Gasto de Inversión de la Administración Central 2010-2018

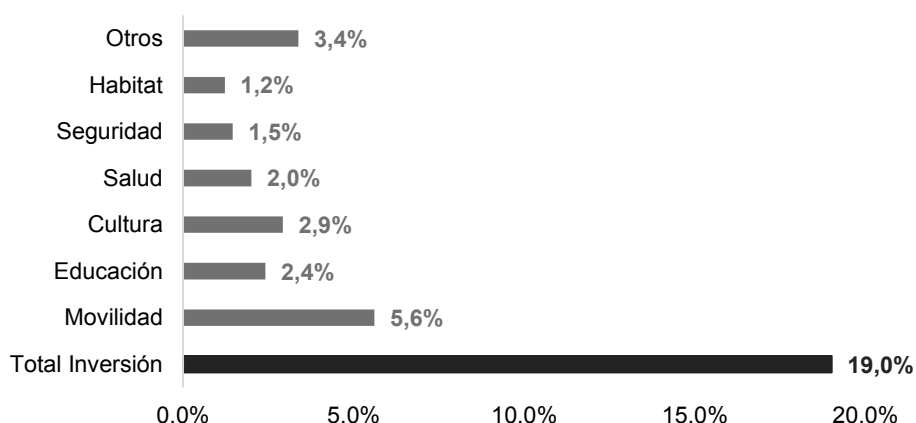


Fuente: SDH – Dirección Distrital de Presupuesto

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

El sector con el mayor aporte al crecimiento de la inversión fue el de Movilidad (con 5,6 puntos porcentuales) (Gráfico 2.6). La inversión de este sector aumentó 20,4% (Cuadro 2.7) y representó 27,9% del total. El incremento se debió de manera principal a los recursos destinados por la administración para asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema Integrado de Transporte Masivo (\$1,2 billones transferidos a Transmilenio), junto con los asignados al IDU (\$926 mil millones).

Gráfico 2.6
Contribución al Crecimiento de la Inversión por Sectores 2018



Fuente: SDH – Dirección Distrital de Presupuesto
Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Cuadro 2.7
Gastos de Inversión por Sectores 2017-2018
Miles de millones de \$

CONCEPTO	2017	2018	Var 2018/2017 (%)	Part. Total Inversión
Total Inversión	11.389	13.554	19,0%	-
Educación	3.385	3.660	8,1%	27,0%
Movilidad	3.136	3.775	20,4%	27,9%
Salud	1.067	1.295	21,4%	9,6%
Integración social	1.007	1.063	5,5%	7,8%
Ambiente	252	289	14,6%	2,1%
Cultura	478	811	69,7%	6,0%
Otros	2.064	2.662	28,9%	19,6%

Fuente: SDH – Dirección Distrital de Presupuesto
Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

El segundo sector con mayor peso dentro de la inversión en 2018 fue el de educación (27,0%), cuya asignación creció 8,1% y contribuyó con 2,4 puntos porcentuales al crecimiento del total. El 99,9% de este gasto se destinó al pago de salarios y prestaciones sociales.

Otro aumento importante se presentó en el sector de Cultura, cuya inversión creció 69,7%, aportó 2,9 puntos porcentuales al aumento del total y se destinó a mejorar el patrimonio y la infraestructura cultural de la ciudad.

La inversión de los sectores de Salud, Seguridad y Hábitat (\$2,2 billones) aportó en conjunto 4,7 puntos porcentuales al incremento del total.

2.3 Balance Fiscal Total y Primario de la Administración Central 2018

En 2018 los gastos superaron a los ingresos fiscales de modo que se generó un déficit equivalente a -1,0% del PIB de Bogotá. Al descontar el pago de intereses, el balance primario arrojó un déficit de -0,9% del PIB, mayor que el de 2017 (-0,3% del PIB) (Cuadro 2.8).

Cuadro 2.8
Balance Total y Primario 2017-2018
Miles de Millones de \$

Concepto	2017	2018	Var (%)	% PIB 2017	% PIB 2018
Ingresos Fiscales	13.250	13.523	2,1	5,6	5,4
Ingresos Corrientes	8.237	8.923	8,3	3,5	3,6
Ingresos Tributarios	7.552	8.220	8,8	3,2	3,3
Ingresos No tributarios	686	704	2,6	0,3	0,3
Transferencias	2.963	2.970	0,2	1,3	1,2
Recursos de Capital	2.049	1.630	-20,4	0,9	0,7
Gastos Fiscales	13.990	15.948	14,0	5,9	6,4
Gastos de Funcionamiento	2.451	2.115	-13,7	1,0	0,8
Otros Gastos Corrientes	67	196	193,7	0,03	0,1
Intereses de la deuda	83	83	0,2	0,04	0,03
Inversión	11.389	13.554	19,0	4,8	5,4
Directa	5.592	6.183	10,6	2,4	2,5
Transferencias inversión	5.797	7.371	27,1	2,5	2,9
Balance Total	-740	-2.425		-0,3	-1,0
Balance Primario	-657	-2.342		-0,3	-0,9

1/ Incluye comisiones

2/ Contiene bonos pensionales y transferencias para el servicio de la deuda (Transmilenio S.A.)

Fuente: SDH - Dirección Distrital de Presupuesto

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

La expansión de la inversión (en 0,6% del PIB) explicó gran parte del aumento de los déficits total y primario (en -0,7% y -0,6% del PIB) en 2018. El descenso de los ingresos de capital (en -0,2% del PIB) también contribuyó a esos resultados.

La desmejora de los balances sugiere la adopción de una postura fiscal expansiva para dinamizar la actividad económica en la ciudad, sin arriesgar el cumplimiento de las reglas de responsabilidad fiscal, que fijan límites cuantitativos al crecimiento del gasto y la deuda pública, con el fin de preservar su sostenibilidad (leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003).

2.4 Ingresos Fiscales de los Establecimientos Públicos

En 2018 los ingresos fiscales de los Establecimientos Públicos (\$5,6 billones) crecieron 14,7%. El 84,5% de estos recursos fueron transferencias provenientes, en su mayor parte, de la Administración Central (88,6%). Los ingresos no tributarios (11,1% del total) continuaron como la única fuente de recursos propios. Los recursos de capital se redujeron (-28,4%) por los menores rendimientos financieros del FONCEP (cuadro 2.9).

Durante 2018 mejoró la generación de ingresos de recaudo propio: los ingresos no tributarios crecieron 11,1% respecto a 2017, jalados por las rentas contractuales. Los nuevos contratos de concesión de aseo explican la mayor parte de este repunte, pues allí

se estipuló para los concesionarios la obligación de girar nuevos recursos a la UAESP para mejorar la calidad en la prestación del servicio (cuadro 2.10).

Cuadro 2.9
Establecimientos Públicos: ingresos Fiscales 2017-2018
Miles de millones de pesos

Concepto			2017	2018	Var. (%)
	2017	2018	%PIB	%PIB	2018/2017
Ingresos totales	4.925,0	5.648,2	2,1	2,2	14,7
Corrientes	574,8	638,8	0,2	0,3	11,1
No tributarios	574,8	638,8	0,2	0,3	11,1
Transferencias	4.021,5	4.773,9	1,7	1,9	18,7
Recursos de capital	328,6	235,5	0,1	0,1	-28,4

Fuente: SDH.

Cálculos: DEEF - SDH

Cuadro 2.10
Establecimientos Públicos: ingresos no tributarios 2017-2018
Miles de millones de pesos

Concepto			2018	
	2017	2018	Var. (%)	%PIB
Ingresos no tributarios	574,8	638,8	11,1	0,3
Multas	13,3	3,0	-77,5	0,0
Rentas contractuales	130,1	295,7	127,3	0,1
Contribuciones	37,0	12,1	-67,4	0,0
Participaciones	287,2	280,0	-2,5	0,1
Otros ingresos no tributarios	107,2	48,0	-55,3	0,0

Fuente: SDH

Cálculos: DEEF - SDH

2.5 Gastos fiscales

En 2018 los gastos fiscales (\$5,8 billones) crecieron 20,3%, impulsados por la expansión de la inversión (30,1%). En contraste, el rubro de funcionamiento se redujo -15,9%. De este modo, la inversión se consolidó como el principal componente del gasto con 81.2% del total y el funcionamiento continuó perdiendo relevancia (Cuadro 2.11).

Cuadro 2.11
Gastos totales 2017-2018 de los Establecimientos Públicos
Miles de millones de pesos

Concepto	2017	2018	Variación (%)	2018 % PIB
Gastos	4.853,2	5.836,4	20,3	2,3
Funcionamiento	1.072,1	902,1	-15,9	0,4
Servicios personales	268,5	294,0	9,5	0,1
Gastos generales	107,2	80,1	-25,3	0,0
Transferencias	696,4	528,0	-24,2	0,2
Servicio de la deuda	137,9	195,8	42,0	0,1
Inversión	3.643,2	4.738,4	30,1	1,9
Directa	3.640,2	4.734,5	30,1	1,9
Transferencias para inversión	3,0	3,9	27,8	0,0

1/ El servicio de la deuda es la amortización de bonos pensionales, que son los recursos que transfiere el FONCEP a Colpensiones a medida que se van haciéndose exigibles los pagos de las pensiones por parte de esta última entidad.
Fuente: SDH - Dirección Distrital de Presupuesto.
Cálculos: SDH – DEEF

Los rubros de inversión más dinámicos fueron los dirigidos a mejorar la infraestructura urbana y la provisión de servicios de salud, ejecutados en su mayor parte por IDU, IDR D y el Fondo Financiero Distrital de Salud (83,1% del total) .

La reducción de los gastos de funcionamiento (-15,9%) está relacionada con la disminución de las transferencias hechas al FONCEP , que registraron una caída de -38,8%.

3 PROYECCIÓN DEL CIERRE FISCAL DE 2019

La proyección del cierre fiscal de 2019 tiene en cuenta el desempeño de la economía bogotana y el comportamiento de los ingresos y gastos distritales durante lo corrido del año. La clasificación de ingresos y gastos fiscales contenida en este capítulo se fundamenta en el nuevo catálogo de cuentas presupuestales adoptado por el Distrito este año, por lo cual difiere de la contenida en los MFMP de años anteriores. La nueva clasificación presupuestal no altera la medición de los resultados fiscales pues la metodología empleada para calcular los indicadores de desempeño fiscal es igual a la empleada en los tres años anteriores.

3.1 Ingresos fiscales de la Administración Central¹⁴

Se proyecta que los ingresos fiscales (\$14,5 billones) aumenten 7,1% en 2019, impulsados por el recaudo tributario, que se incrementará 7%.

Ingresos corrientes

Se prevé que los ingresos corrientes (\$9,6 billones) crezcan 7,2% en 2019, con lo cual se mantendrán como la principal fuente de financiación de la administración central al aportar dos tercios de los ingresos fiscales. El 91,9% de los ingresos provendrá de los tributarios y el restante 8,1% de los no tributarios.

Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios (\$8,8 billones) crecerán 7%. Los gravámenes más representativos continuarán siendo el ICA, el impuesto predial y el de vehículos. Los gravámenes con recaudos más dinámicos serán el de consumo de cigarrillos extranjeros y las estampillas pro cultura y pro personas mayores (Cuadro 3.1).

La proyección del recaudo del Impuesto de Industria y Comercio se realiza con base en una elasticidad del impuesto al PIB de la ciudad de 0,94%. Para 2019 se estima que el PIB de Bogotá crezca 3,3%, por lo cual el recaudo de ICA aumentará 3,1% real y 6,9% nominal.

Se proyecta que el recaudo por Impuesto Predial Unificado (\$2,88 billones¹⁵) se incremente 7,3% en 2019, que es inferior a la tasa promedio de los últimos cinco años (13,4%) debido a la desaceleración del aumento de los precios de los inmuebles y a la decisión de la administración de disminuir de forma moderada la diferencia existente entre los valores comerciales y catastrales de los predios. Con base en ello se estima que al culminar 2019 el valor catastral de los predios existentes obligados a pagar este tributo aumente 5% y que el número de predios crezca 2%.

Se calcula que el recaudo del Impuesto sobre Vehículos Automotores (\$706.144 millones) se incremente 7,5% en 2019. Esta dinámica se explica por una depreciación promedio de 0,1% de acuerdo con el avalúo comercial fijado por el Ministerio de Transporte y un

¹⁴ La Administración Central incluye a las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos, las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica, la Personería Distrital, la Veeduría Distrital y el Concejo de Bogotá.

¹⁵ No contiene los recursos correspondientes a la CAR, por tratarse de recursos de terceros.

incremento del parque automotor de 3,8%, que resulta de la entrada de 92 mil vehículos nuevos en el Registro Distrital Automotor.

Cuadro 3.1
Ingresos corrientes de la Administración Central 2018-2019
Miles de millones de \$ y % PIB

Concepto	2018	2019	Var%	Contribución var% 2019	% PIB 2019
Ingresos corrientes	8.923	9.568	7,2	7,2	3,56
Tributarios	8.220	8.797	7,0	6,5	3,28
Impuestos directos	3.341	3.586	7,3	2,7	1,34
Predial Unificado	2.684	2.880	7,3	2,2	1,07
Vehículos Automotores	657	706	7,5	0,6	0,26
Impuestos indirectos	4.878	5.211	6,8	3,7	1,94
Industria, Comercio y Avisos	3.703	3.960	6,9	2,9	1,47
Impuesto de Delineación Urbana	85	75	-11,1	-0,1	0,03
Impuesto al consumo de cigarrillos producción extranjera	175	236	34,6	0,7	0,09
Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos	390	405	3,8	0,2	0,15
Sobretasa a la Gasolina	394	385	-2,4	-0,1	0,14
Estampilla Pro Cultura	22	28	24,8	0,1	0,01
Estampilla para el bienestar del adulto mayor	86	101	17,2	0,2	0,04
Otros tributarios	23	22	-3,9	0,0	0,01
No tributarios	704	770	9,5	0,7	0,29
Tasas y derechos administrativos	86	101	18,0	0,2	0,04
Contribuciones	198	207	4,6	0,1	0,08
Multas	203	238	17,5	0,4	0,09
Sanciones tributarias	77	80	3,5	0,03	0,03
Intereses moratorios	122	124	1,7	0,02	0,05
Venta de bienes y servicios	19	21	9,9	0,02	0,01

Fuente: SDH – Dirección Distrital de Tesorería

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

El recaudo por Sobretasa a la gasolina (\$384.516 millones) disminuirá 2,4% en 2019, en razón del menor consumo de gasolina en la ciudad (-0,5%), el aumento del componente oxigenado en la mezcla (de 8% a 10%, que redujo el impuesto por galón de \$1.168 a \$1.143) y la decisión gubernamental de no modificar desde 2008 el precio de referencia que determina la base gravable.

El impuesto de Delineación urbana (\$75.344 millones) disminuirá 11,1% debido al retroceso del área licenciada en la ciudad.

El recaudo por Impuesto al consumo de cigarrillos producción extranjera (\$235.895 millones) crecerá 34,6% en 2019, debido al incremento de la tarifa del componente específico ordenado por la Ley 1819 de 2016, que este año equivale a la variación del IPC certificado más cuatro puntos porcentuales.

Los ingresos por Estampilla Pro Cultura (\$27.512 millones) y Estampilla para el bienestar del adulto mayor (\$100.739 millones) crecerán 24,8% y 17,2% este año, por la aceleración en la ejecución presupuestal de los programas distritales de inversión.

Ingresos no tributarios

Se espera que en 2019 los ingresos no tributarios (\$ 770.302 millones¹⁶) aumenten 9,5%. Dentro de ellos las multas de tránsito y transporte (28,3% del total) se incrementarán 18,3%, gracias al inicio de la Detección Electrónica de Infracciones, que permitirá generar un recaudo adicional por la imposición de comparendos mediante la utilización de cámaras en la vía. El recaudo por la contribución especial sobre contratos de obra pública¹⁷ (\$110.661 millones) aumentará 32,5% debido a la aceleración en la ejecución de las obras en la ciudad.

Transferencias

Los recursos por transferencias (\$3,4 billones) se incrementarán 14,4%. La mayor parte de ellos provendrán de la Nación (97,4%), por las asignaciones del SGP, las participaciones en ingresos tributarios y no tributarios y las transferencias corrientes para financiar competencias delegadas por ella.

Cuadro 3.2
Transferencias recibidas por la Administración Central 2018 - 2019

Miles de Millones de Pesos

Concepto	2018	2019	Var %	Contribución var % 2019	% PIB 2019
Transferencias	2.970	3.396	14,4	14,4	1,3
Transferencias corrientes	2.970	3.396	14,4	14,4	1,3
Nacionales	2.957	3.307	11,8	11,8	1,2
SGP	2.784	3.147	13,0	12,2	1,2
Educación	1.915	2.190	14,4	9,3	0,8
Salud	530	584	10,3	1,8	0,2
Propósito General	201	225	12,2	0,8	0,1
Restaurantes Escolares	8	8	3,8	0,0	0,0
Agua Potable y Saneamiento Básico	108	114	5,9	0,2	0,0
15% SGP Participación Departamento APSB	23	25	7,5	0,1	0,0
Atención Primera Infancia	-	-			
Participaciones de ingresos tributarios y no tributarios	173	160	-7,4	-0,4	0,1
Transferencias corrientes para financiar competencias delegadas por la nación	0,013	0,016	22,6	0,0	0,0
Departamentales	6,7	7,2	7,5	0,0	0,0
Vehículos Automotores	7	7	7,5	0,0	0,0
Distritales	6,3	81,9	1200,3	2,5	0,0

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

¹⁶ No contiene recursos de terceros, correspondientes a tasas retributivas con destino a la CAR, 15% de las multas del Código Nacional de Policía y el 15% de las sanciones e intereses del impuesto predial, que irían para la CAR.

¹⁷ Este tributo hacía parte de los ingresos no tributarios en el catálogo de cuentas presupuestales anterior.

Los recursos del SGP (\$3,1 billones) crecerán 13% y se destinarán a educación (69,6% del total) y salud (18,6% del total). Este componente contribuiría con 12,2 puntos porcentuales a la variación total de las transferencias en 2019.

Recursos de capital

Los recursos de capital (\$1,5 billones) disminuirán 6,7% en 2019, debido a los menores ingresos por rendimientos financieros y retiros del FONPET (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3
Recursos de capital de la Administración Central 2018-2019

Miles de Millones de Pesos

Concepto	2018	2019	Var %	Contr. var% 2019	% PIB 2019
Recursos de capital	1.630	1.521	-6,7	-6,7	0,6
Transferencias de capital	48	57	19,1	0,6	0,02
Rendimientos financieros	392	236	-39,7	-9,5	0,1
Retiros FONPET	264	239	-9,7	-1,6	0,1
Excedentes financieros, dividendos y utilidades	832	951	14,3	7,3	0,4
Reintegros	94	38	-60,1	-3,5	0,01

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

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

3.2 Gastos fiscales de la Administración Central

Se espera que el gasto fiscal (\$19 billones, equivalentes a 7% del PIB distrital)¹⁸ crezca 17,5% en 2019, como consecuencia sobre todo del aumento de la inversión (16,7%), que aportará la mayor parte del incremento (14,2 puntos porcentuales) (Cuadro 3.4).

Gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento (\$2,7 billones) crecerán 29,5% en 2019, debido sobre todo a las transferencias hechas al FONCEP para pagar las mesadas pensionales. Se prevé que esta partida aumente a raíz de la reducción de los rendimientos del patrimonio autónomo, con los cuales se cubre una parte de esas mesadas, en contraste con lo ocurrido en 2018, cuando los rendimientos aumentaron y permitieron reducir la transferencia de ingresos corrientes de la administración central al FONCEP¹⁹.

¹⁸ Estos valores corresponden al presupuesto definitivo a septiembre.

¹⁹ Ver FONCEP, informe de gestión 2018 disponible en <http://foncep.gov.co/transparencia/control/informes-gestion-evaluacion-y-auditoria/informe-gestion-foncep-2018>

Cuadro 3.4
Gastos Fiscales de la Administración Central 2018-2019
Miles de Millones de Pesos

Concepto	2018	2019	Var %	Contribución var% 2019	% PIB 2019
Total Gastos	15.948	18.737	17,5	17,5	7,0
Gastos de Funcionamiento	2.115	2.739	29,5	3,9	1,0
Gastos de Personal	855	990	15,8	0,8	0,4
Adquisición de bienes y servicios	242	290	20,0	0,3	0,1
Gastos Diversos	2,60	2,35	-9,4	-0,002	0,001
Transferencias Funcionamiento	1.016	1.456	43,4	2,8	0,5
Intereses de la deuda ^{1/}	83	92	11,1	0,06	0,03
Interna	5	7	50,6	0,01	0,00
Externa	78	85	8,7	0,04	0,032
Otros Gastos Corrientes ^{2/}	196	86	-56,0	-0,7	0,03
Inversión	13.554	15.820	16,7	14,2	5,9
Directa	6.183	7.057	14,1	5,5	2,6
Transferencias inversión	7.371	8.764	18,9	8,7	3,3

1/ Intereses y comisiones

2/ Contiene bonos pensionales

Fuente: SDH - Dirección Distrital de Presupuesto.

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Intereses y comisiones de la deuda

Los intereses y comisiones (\$92 mil millones) se incrementarán 11,1% en 2019, debido al aumento proyectado del saldo de la deuda pública, sobre todo de la interna por la emisión de bonos.

Gastos de inversión

Se estima que en 2019 la inversión (\$15,8 billones, equivalentes a 5,9% del PIB distrital) aumente 14,2%, con base en las transferencias para el IDU, el IDRD y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, las cuales se destinarán a financiar proyectos de infraestructura urbana de vías, parques y centros recreativos y culturales.

3.3 Balance fiscal y primario 2019 de la Administración Central

De acuerdo con estas proyecciones los ingresos fiscales de 2019 serán inferiores a los gastos, de modo que el balance será un déficit (- \$4,2 billones) equivalente a -1,6% del PIB de la ciudad. Al descontar de ese resultado el pago de los intereses de la deuda surge un déficit primario de -1,5% del PIB (Cuadro 3.5).

Estos resultados reflejan la decisión de la administración saliente de acelerar la ejecución del Plan de Desarrollo durante el último año de gobierno, para estimular la actividad económica y mejorar la calidad de vida de los bogotanos, pero con un cumplimiento estricto de las reglas de responsabilidad fiscal, al mantener los indicadores de solvencia y capacidad de pago de la deuda pública lejos de los límites fijados por la Ley 358 de 1997.

Cuadro 3.5
Balance Fiscal y Primario de la Administración Central 2018-2019
Miles de Millones de Pesos

Concepto	2018 (\$MM)	2019 (\$MM)	Var %	2018 (%PIB)	2019 (%PIB)
Ingresos ^{1/}	13.523	14.484	7,1%	5,4%	5,4%
Ingresos corrientes	8.923	9.568	7,2%	3,6%	3,6%
Tributarios	8.220	8.797	7,0%	3,3%	3,3%
No tributarios	704	770	9,5%	0,3%	0,3%
Transferencias	2.970	3.396	14,4%	1,2%	1,3%
Recursos de capital^{2/}	1.630	1.521	-6,7%	0,7%	0,6%
Gastos ^{1/}	15.948	18.737	17,5%	6,4%	7,0%
Gastos de Funcionamiento	2.115	2.739	29,5%	0,8%	1,0%
Intereses y comisiones de la deuda ^{3/}	83	92	11,10%	0,03%	0,03%
Otros Gastos Corrientes ^{4/}	196	86	-56,02%	0,08%	0,03%
Inversión ^{5/}	13.554	15.820	16,7%	5,4%	5,9%
Balance total	-2.425	-4.253		-1,0%	-1,6%
Balance primario	-2.342	-4.161		-0,9%	-1,5%

1/ No contienen recursos de terceros

2/ Contiene transferencias de capital, utilidades de empresas públicas distritales, rendimientos financieros, retiros FONPET y reintegros

3/ El servicio de la deuda incluye cobertura de riesgo, en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 819 de 2003.

4/ Incluye pago de bonos pensionales

5/ Incluye cupo vigencias futuras (\$1,7 billones de 2018) y modificaciones contractuales SITP

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. DEEF.

3.4 Ingresos Fiscales de los Establecimientos Públicos

Al culminar 2019 se proyecta que los ingresos fiscales de los Establecimientos Públicos (\$8 billones) aumenten 41,9%, jalonados por las mayores transferencias de la administración distrital y las nuevas entradas por contribuciones y ventas de bienes y servicios (ingresos no tributarios) (cuadro 3.6).

Los ingresos no tributarios (\$1,2 billones) aumentarán 85,5% con base en el incremento de la contribuciones de valorización que recibirá el IDU y las mayores ventas de bienes y servicios.

Se espera que las transferencias (\$6,6 billones) crezcan 38,5%. Se proyecta también un retroceso de 9,3% en los recursos de capital (\$213,6 mil millones), debido a una reducción de los recursos del balance, asociada con la aceleración de la ejecución del gasto.

Cuadro 3.6
Ingresos Totales Establecimientos Públicos 2018-2019
Miles de millones de Pesos

Concepto	2018	2019 septiembre	2018 %PIB	2019 % PIB	Variación %
Ingresos totales	5.648,2	8.012,1	2,3%	3,0%	41,9%
Corrientes	638,8	1.185,0	0,3%	0,44%	85,5%
Tributarios	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
No tributarios	638,8	1.185,0	0,3%	0,4%	85,5%
Transferencias	4.773,9	6.613,5	1,9%	2,5%	38,5%
Recursos de capital	235,5	213,6	0,1%	0,1%	-9,3%

Fuente: SDH-Dirección Distrital de Presupuesto

3.5 Gastos Fiscales de los Establecimientos Públicos

Se proyecta que el gasto (\$8,6 billones) crezca 47,3% en 2019, impulsado por la inversión (\$7,4 billones), que se incrementará 57,8% (Cuadro 3.7)

Cuadro 3.7
Establecimientos Públicos Gastos Totales 2018- 2019
Miles de millones de pesos

Concepto	2018	2019	2018 %PIB	2019%PIB	Variación (%)
Gastos	5.836	8.595	2,3%	3,2%	47,3
Funcionamiento¹	1.098	1.118	0,4%	0,4%	1,8
Inversión	4.738	7.478	1,9%	2,8%	57,8

1 incluye bonos pensionales para FONCEP

En contraste, se prevé que los gastos de funcionamiento (\$8,6 billones) aumenten apenas 1,8%.

4 PLAN FINANCIERO Y META DE SUPERAVIT PRIMARIO 2020²⁰

A continuación, se presentan las proyecciones de ingresos, gastos, balance fiscal y balance primario del Plan Financiero del Proyecto de Presupuesto Distrital para 2020.

4.1 Ingresos fiscales de la Administración Central

Se estima que en 2020 los ingresos fiscales (\$15,4 billones, equivalentes a 5,4% del PIB distrital) crecerán 6,6%, con base sobre todo en un incremento de los ingresos corrientes de 7,3 y, en menor medida, en un aumento de los recursos de capital de 16,3% (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1

Ingresos totales de la Administración Central 2019 - 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	2019	2020	Var %	Contribución a la var% 2020	% PIB 2020
Ingresos totales	14.484	15.443	6,6	6,6	5,4
Ingresos corrientes	9.568	10.267	7,3	4,8	3,6
Tributarios	8.797	9.313	5,9	3,6	3,2
No tributarios	770	954	23,8	1,3	0,3
Transferencias	3.396	3.408	0,34	0,1	1,2
Recursos de capital	1.521	1.769	16,3	1,7	0,62

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

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Ingresos corrientes

Se prevé que en 2020 los ingresos corrientes (\$10,3 billones) se incrementarán 7,3%, como consecuencia de un aumento moderado de los tributarios (5,9%) y una aceleración de los no tributarios (23,8%), sobre todo de los provenientes del cobro de tasas y derechos administrativos (Cuadro 4.2).

Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios (\$9,3 billones, equivalentes a 3,2% del PIB distrital), aumentarán a una tasa moderada (5,9%) con base en los incrementos medidos del ICA (6,7%), el predial (5,5%) y el impuesto de vehículos (6,5%). En contraste, los recaudos por sobretasa a la gasolina tenderán a seguir creciendo a una tasa más baja (1,5%) (Cuadro 4.2)

²⁰ Como se ha mencionado en otros capítulos, los ingresos y gastos aquí señalados no contienen partidas de financiamiento ni los recursos considerados como de terceros.

Cuadro 4.2
Ingresos corrientes de la Administración Central 2019 - 2020
Miles de millones de pesos

Concepto	2019	2020	Var %	Contribución a la var% 2020	% PIB 2020
Ingresos corrientes	9.568	10.267	7,3	7,3	3,6
Tributarios	8.797	9.313	5,9	5,4	3,2
Impuestos directos	3.586	3.792	5,7	2,1	1,3
Predial Unificado	2.880	3.039	5,5	1,7	1,1
Vehículos Automotores	706	752	6,5	0,5	0,3
Impuestos indirectos	5.211	5.521	6	3,2	1,9
Industria, Comercio y Avisos	3.960	4.227	6,7	2,8	1,5
Impuesto de Delineación Urbana	75	81	7,2	0,1	0,03
Impuesto al consumo de cigarrillos producción extranjera	236	249	5,4	0,1	0,1
Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos	405	427	5,4	0,2	0,1
Sobretasa a la Gasolina	385	390	1,5	0,1	0,1
Otros tributarios	150	148	-1,8	-0,03	0,1
No tributarios	770	954	23,8	1,9	0,3
Tasas y derechos administrativos	101	250	147,5	1,6	0,1
Contribuciones	207	210	1,7	0	0,1
Multas	238	259	8,7	0,2	0,1
Sanciones tributarias	80	84	4,7	0,04	0,03
Intereses moratorios	124	129	4,7	0,1	0,05
Venta de bienes y servicios	21	22	3,3	0	0,01

1/ No contiene los recursos destinados a la CAR por considerarse recursos de terceros.

2/ No contiene recursos de terceros, en particular el 45% de tasas retributivas destinado a la CAR, el 15% de las multas del código de policía y el 15% de sanciones e intereses de predial con destino a la CAR.

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

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

Se proyecta que el recaudo de ICA (\$4,2 billones) tendrá un incremento real (3,3%) basado en la estimación de crecimiento real del PIB bogotano para 2020 (3,5%).

Para el recaudo del impuesto predial (\$3 billones) se calcula un crecimiento nominal de 5,5%, que acata los topes fijados por la Ley 1995 de 2019. La estimación se hace de acuerdo con la variación esperada del número de los predios gravados y de los avalúos catastrales.

Se calcula que el recaudo del impuesto de vehículos automotores (\$752 mil millones) crecerá 6,5%, con base en un incremento de 3,7% en el parque automotor y una desvalorización promedio de 1,9% del parque automotor existente en 2019.

El recaudo por la sobretasa a la gasolina tenderá al estancamiento debido a que el precio de referencia permanece fijo, mientras que el consumo promedio disminuye por la introducción de vehículos más eficientes y del uso creciente de modos de transporte diferentes a los automotores.

Los ingresos por el impuesto al consumo de cigarrillos extranjeros (\$248.691 millones) aumentarán 5,4%. Esta proyección se hace con las tarifas estipuladas por la Ley 1819 de 2016, pero no incluye la sustitución plena de la producción nacional por importaciones, causada por la salida de Phillip Morris, debido a la solicitud del Departamento de Cundinamarca de compartir esta renta, que no ha sido resuelta.

El recaudo del impuesto de delineación urbana (\$80.739 millones) se incrementará 7,2%, como resultado del repunte esperado del área licenciada para las edificaciones NO VIS.

En cambio, los ingresos por estampillas pro cultura y pro personas mayores presentarán unos incrementos moderados, debido a una pausa en la ejecución presupuestal, inherente al inicio de un nuevo periodo de gobierno.

Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios (\$954 mil millones) crecerán 23,5% gracias a la inclusión de nuevas fuentes para el sector movilidad.

Las multas de tránsito y transporte (\$239 mil millones) aumentarán 9,9% por la puesta en marcha del Sistema de Detección Electrónica de Infracciones.

Además, las sanciones tributarias e intereses moratorios (\$213 mil millones) se incrementarán 4,7% frente a 2019, por los esfuerzos de la administración para recuperar cartera y fiscalizar las obligaciones pendientes de pago.

Transferencias

Los ingresos por transferencias (\$3,4 billones) se prevé que no presenten crecimientos (al 0,3%) por el aumento lento de las provenientes del SGP destinadas al sector salud, según lo dispuesto por la Ley 1955 de 2019 en materia de la financiación de los aportes patronales para este sector (Cuadro 4.3).

Recursos de capital

Los recursos de capital (\$1,77 billones) crecerán 16,3%, impulsados por los retiros del FONPET y los rendimientos financieros, cuyo incremento compensaría el retroceso de los excedentes financieros de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.3
Transferencias de la Administración Central 2019 - 2020
Miles de millones de pesos

Concepto	2019	2020	Var %	Contribución var% 2020	% PIB 2020
Transferencias	3.396	3.408	0,34	0,34	1,2
Transferencias corrientes	3.396	3.408	0,34	0,34	1,2
Nacionales	3.307	3.373	2,0	1,9	1,2
SGP	3.147	3.223	2,4	2,3	1,1
Educación	2.190	2.272	3,7	2,4	0,8
Salud	584	559	-4,4	-0,7	0,2
Propósito General	225	238	5,5	0,4	0,1
Restaurantes Escolares	8	8	5,0	0,01	0,003
Agua Potable y Saneamiento Básico	114	121	5,5	0,2	0,04
15% SGP Participación Departamento APSB	25	26	6,0	0,04	0,01
Atención Primera Infancia	0	0			
Participaciones de ingresos tributarios y no tributarios	160	149	-6,7	-0,3	0,1
Transferencias corrientes para financiar competencias delegadas por la nación	0,016	0,016	0,2	0,000001	0,00001
Departamentales	7	8	6,5	0,01	0,003
Vehículos Automotores	7	8	6,5	0,01	0,003
Distritales	82	27	-66,7	-1,6	0,01

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

Cuadro 4.4
Recursos de capital de la Administración Central 2019 - 2020
Miles de millones de pesos

Concepto	2019	2020	Var %	Contribución var% 2020	% PIB 2020
Recursos de capital	1.521	1.769	16,3	16,3	0,62
Transferencias de capital	57	48	-17,3	-0,7	0,02
Rendimientos financieros	236	296	25,1	3,9	0,10
Retiros FONPET	239	440	84,3	13,2	0,15
Excedentes financieros, dividendos y utilidades	951	926	-2,6	-1,6	0,32
Reintegros	38	60	59,6	1,5	0,02

Fuente: SDH – Dirección Distrital de Tesorería
Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

4.2 Gastos fiscales de la Administración Central

Se proyecta el gasto fiscal (\$16,9 billones, equivalentes a 5,9% del PIB) disminuya 9,4% en 2020. La principal contracción prevista tendrá lugar en la inversión, como consecuencia de la iniciación de un nuevo periodo de gobierno, cuando las administraciones entrantes tienden a reducir la contratación de nuevos proyectos de infraestructura y focalizan sus esfuerzos de gestión en la elaboración y aprobación de sus planes de desarrollo (Cuadro 4.5).

Cuadro 4.5
Gastos de la Administración Central 2019 - 2020
Miles de millones de pesos

Concepto	2019	2020	Var %	Contribución a la var% 2020	% PIB 2020
Gastos	18.737	16.982	-9,4	-9,4	5,9
Gastos de Funcionamiento	2.739	2.958	8,0	1,2	1,0
Gastos de Personal	990	1.079	9,0	0,5	0,4
Adquisición de bienes y servicios	290	310	6,7	0,1	0,1
Gastos Diversos	2	3	22,5	0,003	0,001
Transferencias Funcionamiento	1.456	1.566	7,5	0,6	0,5
Intereses de la deuda ^{1/}	92	212	130,2	0,64	0,1
Interna	7	104	1373,3	0,5	0,04
Externa	85	108	27,0	0,1	0,038
Otros Gastos Corrientes ^{2/}	86	168	95,6	0,4	0,1
Inversión	15.820	13.643	-13,8	-11,6	4,7
Directa	7.057	6.384	-9,5	-3,6	2,2
Transferencias inversión	8.764	7.259	-17,2	-8,0	2,5

1/ Incluye comisiones

2/ Contiene bonos pensionales

Fuente: SDH – Dirección Distrital de Presupuesto

Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Gastos de funcionamiento

Se estima que los gastos de funcionamiento (\$2,9 billones) crezcan 8% por mayores transferencias para el pago de personal y la operación de los establecimientos públicos.

Servicio de la deuda y otros gastos corrientes

Los intereses y comisiones de la deuda pública contemplan las obligaciones sobre el saldo de la deuda vigente, así como los nuevos compromisos asociados a la emisión de bonos y el desembolso de un crédito en dólares que se espera terminar de contratar con la banca multilateral al cierre de 2019. Este cálculo incluye las coberturas de riesgo cambiario y de tasa de interés, que ordena realizar el artículo 14 de la Ley 819 de 2003.

Gastos de inversión

La inversión (\$13,6 billones) disminuirá 13,8% en 2020 por el ciclo político presupuestal.

4.3 Meta de superávit primario 2020 de la Administración Central

Como resultado del comportamiento de los ingresos y gastos fiscales descritos en las secciones anteriores, para 2020 se calculan unos déficits total y primario equivalentes a 0,5% del PIB Distrital (Cuadro 4.6), que no arriesgan la sostenibilidad de la deuda pública porque mantiene los indicadores que permiten evaluarla lejos de los límites fijados por la ley 358 de 1997, tal como se muestra en el capítulo 5 de este documento.

Cuadro 4.6
Balance fiscal y primario de la Administración Central 2019 - 2020
Miles de millones de pesos

Concepto	2019 (\$MM)	2020 (\$MM)	Var %	2019 (%PIB)	2020 (%PIB)
Ingresos ^{1/}	14.484	15.443	6,6%	5,4%	5,4%
Ingresos corrientes	9.568	10.267	7,3%	3,6%	3,6%
Tributarios	8.797	9.313	5,9%	3,3%	3,2%
No tributarios	770	954	23,8%	0,3%	0,3%
Transferencias	3.396	3.408	0,3%	1,3%	1,2%
Recursos de capital^{2/}	1.521	1.769	16,3%	0,6%	0,6%
Gastos ^{1/}	18.737	16.982	-9,4%	7,0%	5,9%
Gastos de Funcionamiento	2.739	2.958	8,0%	1,0%	1,0%
Intereses y comisiones de la deuda ^{3/}	92	212	130,24%	0,03%	0,1%
Otros Gastos Corrientes ^{4/}	86	168	95,61%	0,03%	0,1%
Inversión ^{5/}	15.820	13.643	-13,8%	5,9%	4,7%
Balance total	-4.253	-1.539		-1,6%	-0,5%
Balance primario	-4.161	-1.327		-1,5%	-0,5%

1/ No contienen recursos de terceros

2/ Contiene transferencias de capital, utilidades de empresas públicas distritales, excedentes, rendimientos financieros, retiros FONPET y reintegros

3/ El servicio de la deuda está calculado bajo un escenario de riesgo

4/ Incluye pago de bonos pensionales

5/ La inversión 2019 corresponde a la apropiación vigente a septiembre sin pasivos exigibles ni recursos de terceros.

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. DEEF.

4.4 Ingresos y gastos fiscales de los Establecimientos Públicos

Al culminar 2020 los ingresos fiscales de los Establecimientos Públicos sin transferencias de la administración central ascenderán a \$1,9 billones. Las transferencias nacionales (\$965.4 miles de millones) aportarán 50,8% de sus ingresos fiscales totales y provendrán de las rentas cedidas para financiar el régimen subsidiado de salud, recursos que son administrados por el Fondo Financiero Distrital de Salud (\$749.5 miles de millones).

Los ingresos corrientes (\$521 mil millones) son en su mayor parte las contribuciones, en especial la de valorización que recauda y administra el IDU (\$310,3 miles de millones).

Los recursos de capital (\$412 mil millones) provendrán de la transferencias de capital y los rendimientos financieros.

La inversión financiada recursos propios (\$2,6 billones) estará en cabeza sobre todo del FFDS (\$1,2 billones de pesos) y el IDU (\$1,1 billones de pesos).

5 ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD Y METAS INDICATIVAS DE BALANCE PRIMARIO Y DE DEUDA

5.1 Metas Indicativas de balance Primario de la Administración Central

En cumplimiento de los artículos 2 y 5 de la Ley 819 de 2003, el CONFIS fijó las metas indicativas compatibles con una trayectoria sostenible de la deuda pública para el periodo 2021-2030.

5.1.1 Ingresos Fiscales

El cálculo de los balances primarios indicativos se basa en una proyección de ingresos que incorpora el comportamiento histórico de cada uno de los tributos, contribuciones y tasas, así como los aspectos económicos y legales, junto con las estrategias de gestión que más inciden sobre sus bases gravables, tarifas y sistemas de liquidación.

La proyección de los ingresos utiliza también algunos supuestos macroeconómicos sobre el desempeño de las economías nacional (variación del PIB, la inflación y la devaluación) y distrital (variación del PIB). Los supuestos para la economía nacional se basan en las proyecciones promedio de los analistas que reportan sus pronósticos al LatinFocus Consensus Forecast. La variación del PIB de Bogotá se estimó de una manera coordinada por las Secretarías de Hacienda, Planeación y Desarrollo Económico.

El componente de gestión, que incluye el recaudo asociado al desarrollo de acciones de fiscalización y cobro, fue proyectado de una forma conjunta por la Dirección Distrital de Impuestos y la Dirección Distrital de Cobro.

Para el periodo 2021-2030 se estima que los ingresos corrientes tendrán un crecimiento de 6,3% promedio anual, determinado en gran medida por la dinámica del recaudo tributario, que seguiría siendo su principal fuente, con un incremento de 6,2% promedio anual.

La proyección del recaudo del ICA se realizó teniendo en cuenta la elasticidad del impuesto al PIB de la ciudad (0,94%). El recaudo de este tributo crecerá a un ritmo anual promedio de 6,7% durante el periodo 2021-2030 y en promedio aportará 47,1% de los ingresos tributarios.

El impuesto predial crecerá 5,7% anual promedio entre 2021 y 2030. Este cálculo se basó en la variación esperada del número de predios gravados y de los avalúos catastrales y tuvo en cuenta los techos fijados por la Ley 1995 de 2019.

Para el recaudo del impuesto de vehículos se proyecta un crecimiento promedio anual de 4,4%, que supone un aumento anual promedio de 3,7% del parque automotor y una depreciación promedio de -1,9% anual en el valor del acervo existente en el período anterior (Tabla de avalúos del Ministerio de Transporte).

En el recaudo del impuesto al consumo de cerveza se prevé un incremento de 5,2% promedio anual, estimado a partir de una proyección conservadora de aumento del consumo, vinculada con las previsiones de crecimiento del PIB distrital.

El recaudo por sobretasa a la gasolina crecerá 1,6% anual promedio, debido a que el precio de referencia fijado por el Gobierno Nacional es constante, al tiempo que el aumento del consumo promedio por vehículo tiene una tendencia descendente, asociada con el uso creciente de medios de transporte distintos de los automóviles particulares y con el

incremento del parque automotor equipado con tecnologías más eficientes en el consumo de combustibles.

Para el recaudo por delineación urbana se estima un crecimiento de 6,9% a un promedio anual, impulsado por la recuperación de la construcción de vivienda urbana.

Se calcula una tasa de crecimiento del recaudo del impuesto al consumo de cigarrillos extranjeros de 5,2% promedio anual. La estimación se hace con base en las tarifas establecidas por la Ley 1819 de 2016 y un incremento del consumo que no incorpora de manera plena la sustitución de la producción nacional por importaciones, que implica la salida de la Philip Morris del país en 2019, porque no se ha resuelto la solicitud de la Gobernación de Cundinamarca de compartir esta renta.

Los ingresos no tributarios crecerán al 7,7% promedio anual, gracias a la dinámica de las nuevas fuentes propuestas por la Secretaría de Movilidad para financiar el SITP.

Los ingresos por transferencias aumentarán 7,3% anual promedio, bajo el supuesto de que Bogotá mantenga su participación constante en el SGP, que constituye su principal fuente (95,6% del total). Los recursos de capital provendrán sobre todo de los dividendos y utilidades transferidos por las empresas distritales, en especial por el Grupo Energía de Bogotá.

5.1.2 Gastos Fiscales

Se proyecta que los gastos fiscales de la Administración Central se incrementen al 5,4% promedio anual en el periodo 2021-2030.

En la proyección de gastos de funcionamiento se tuvo en cuenta su comportamiento histórico y supuestos de austeridad, en especial para el cálculo de las erogaciones corrientes, que acata lo dispuesto por la Ley 617 de 2000, en virtud de la cual no pueden exceder el 50% de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personal crecen con la variación anual del IPC y un margen adicional, equivalente al promedio del aumento anual del salario mínimo legal del periodo 2010- 2019.

Los gastos por adquisición de bienes y servicios, así como las transferencias corrientes aumentan con la variación anual del IPC.

La inversión se proyecta restándole a los ingresos fiscales los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda pública, y sumándole los desembolsos de crédito. Con base en este cálculo se prevé que la inversión aumente 5,6% promedio anual. El cálculo incluye la financiada con los recursos de destinación específica, el cupo de endeudamiento del Acuerdo 690 de 2017 y las vigencias futuras aprobadas hasta el 30 de septiembre de 2019²¹. Comprende también el gasto asociado con el Fondo de Estabilización Tarifaria del SITP, proyectado por Transmilenio con base en los los diferenciales tarifarios y las modificaciones contractuales efectuadas en 2019.

Para estimar el servicio de la deuda se tuvo en cuenta el saldo y la que se espera contratar dentro del cupo aprobado por el Concejo de Bogotá por valor de \$6,9 billones. Este cálculo incluye las coberturas de riesgo cambiario y de tasa de interés, que ordena realizar el artículo 14 de la Ley 819 de 2003.

²¹ Ver el capítulo de las vigencias Futuras.

5.1.3 Metas indicativas del balance primario

A partir de las proyecciones de ingresos y gastos descritas en la sección anterior, se estima que los balances primarios para el periodo 2021 – 2023 sean deficitarios por efecto de la expansión de la inversión. A partir de 2024 el balance primario será superavitario, por lo cual durante el periodo 2021-2030 el promedio será superavitario en un monto equivalente a 0,05% del PIB distrital (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1
Balance Administración Central Distrital
Porcentaje del PIB

Concepto	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ingresos ^{1/}	5,3%	5,2%	5,2%	5,1%	5,1%	5,1%	5,1%	5,0%	5,0%	5,0%
Ingresos corrientes	3,6%	3,6%	3,5%	3,5%	3,5%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%
Tributarios	3,2%	3,2%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%
No tributarios	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%
Transferencias	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
Recursos de capital^{2/}	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Gastos ^{1/}	5,7%	5,6%	5,8%	5,0%	5,0%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%
Gastos de Funcionamiento	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Intereses y comisiones de la deuda ^{3/}	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Otros Gastos Corrientes ^{4/}	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Inversión ^{5/}	4,6%	4,5%	4,7%	3,9%	4,0%	3,9%	4,0%	4,0%	4,0%	4,1%
Balance total	-0,4%	-0,4%	-0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Balance primario	-0,3%	-0,2%	-0,5%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%

1/ No contienen recursos de terceros

2/ Contiene transferencias de capital, utilidades de empresas públicas distritales, rendimientos financieros, retiros FONPET y reintegros

3/ El servicio de la deuda incluye cobertura de riesgo, en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 819 de 2003.

4/ Incluye pago de bonos pensionales.

5/ Incluye cupo vigencias futuras (\$1,7 billones de 2018) y modificaciones contractuales SITP

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda – DEEF.

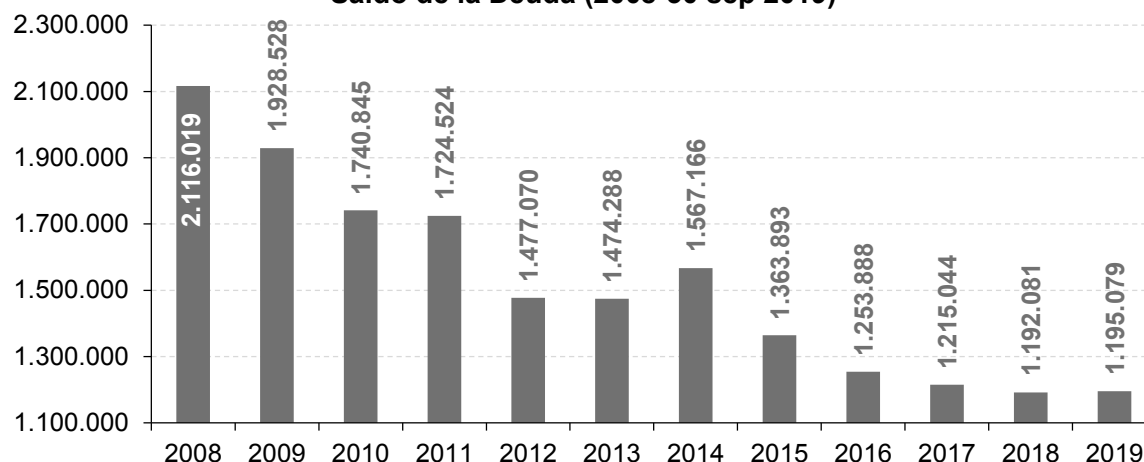
5.2 Análisis de sostenibilidad de la deuda

La administración del portafolio de deuda del Distrito Capital se ha caracterizado por preservar su sostenibilidad, bajo lineamientos de administración de riesgo y contribuyendo a la financiación eficiente de los planes de desarrollo. Esto ha sido reconocido por las más altas calificaciones de riesgo de crédito dentro de los emisores locales y por el otorgamiento del grado de inversión en la escala internacional, lo cual le permite a la ciudad de Bogotá contar con todas las fuentes disponibles en el mercado financiero y tener la posibilidad continua de acceder a los recursos más baratos para ampliar la diversificación, reducir el costo y mejorar el perfil de la deuda.

En el periodo comprendido entre 2008 y el 30 de septiembre de 2019, el saldo de la deuda tuvo un comportamiento decreciente. Esta tendencia obedece, entre otros factores, al vencimiento del tramo V del Programa de Emisión y Colocación (PEC) por un valor de \$300,000 millones en 2015 y al cronograma de amortizaciones de los créditos. Además, se presentó una recomposición en la participación de las fuentes. Por ejemplo, los bonos de deuda pública interna pasaron del 43,0% al 0,0% en el periodo mencionado. Por consiguiente, la banca multilateral pasó del 28,0% al 36,23%, la banca comercial del 1,0% al 13,29% y los bonos externos aumentaron del 27,0% al 48,41%.

El Gráfico 5.1 muestra el comportamiento histórico del saldo de la deuda.

Gráfico 5.1
Saldo de la Deuda (2008-30 sep 2019)



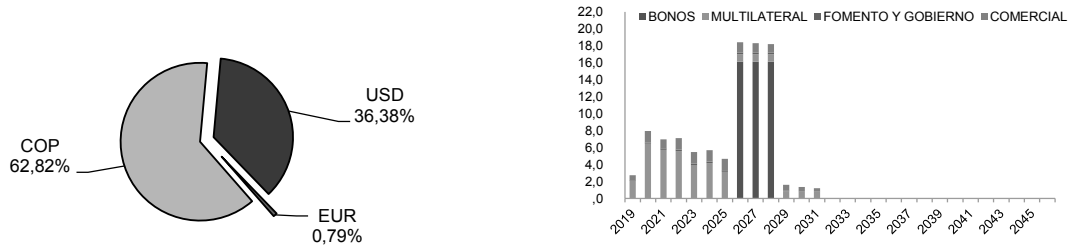
Fuente: DDCP

Al corte del 30 de septiembre de 2019 el saldo de la deuda pública del Distrito Capital es de \$1,195,079 millones. Su composición según la moneda de denominación es la siguiente: pesos colombianos (62,82%), dólares americanos (36,38%) y euros (0,79%) (Gráfico 5.2). La proporción en pesos colombianos está compuesta en un 77,23% por los bonos colocados en el mercado externo, en un 21,19% por los créditos con la banca comercial local y en un 1,57% por los créditos externos cuyo servicio se realiza en moneda doméstica. En las obligaciones denominadas en moneda extranjera, el 97,88% son créditos en dólares y el 2,12% en euros. Al analizar el origen de los recursos de financiamiento, las fuentes externas representan el 86,71%, mientras que las internas participan con el 13,29% restante.

En cuanto al tipo de interés al cual se contrató la deuda del Distrito Capital, el 55,94% está pactada a tasa fija y el 42,06% restante a tasa variable. Las obligaciones a tasa de interés variable están compuestas en un 53,85% con indexación a la Libor 6 meses, un 16,26% indexado al IBR, un 14,09% a la Libor 3 meses, un 13,89% a la DTF y un 1,92% a la tasa ajustable del BID.

La distribución de los pagos de amortización del capital, de acuerdo con la estructura de la deuda, tiene una Vida Media de 5,70 años, una Duración MacAulay de 3,13 años y una Duración Modificada de 2,88%. Las mayores amortizaciones que se deben hacer son las de los bonos externos en 2026, 2027 y 2028 (Gráfico 5.2). Las demás se extienden hasta 2037, año en el que terminan las obligaciones del crédito más extenso (con KfW).

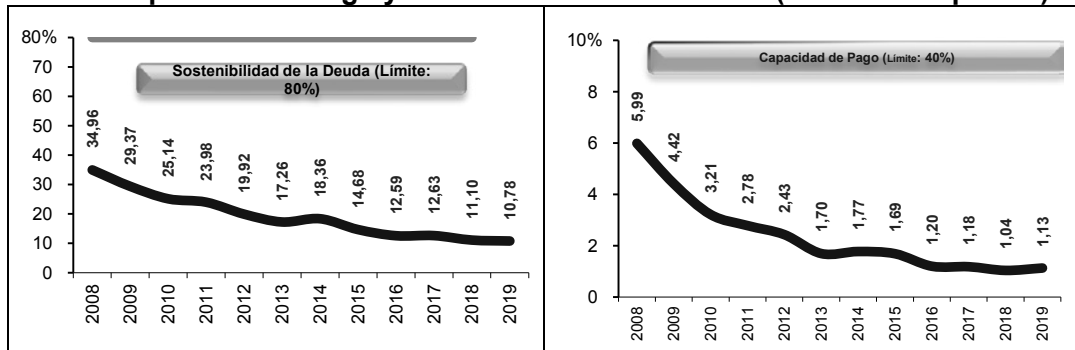
Gráfico 5.2
Composición por Moneda y Perfil de Vencimientos - 30 sep 2019



Fuente: DDCP

El Gráfico 5.3 muestra el comportamiento de los indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad de su deuda que deben acatar las entidades territoriales, junto con los límites establecidos por la Ley 358 de 1997. Como se puede observar en él, el de capacidad de pago no se ha superado el tope del 40% ni el de sostenibilidad el techo del 80%. Con corte al 30 de septiembre de 2019, el indicador de capacidad de pago fue de 1,13% , mientras que el de sostenibilidad fue de 10,78%.

Gráfico 5.3
Capacidad de Pago y Sostenibilidad de la deuda (2008 – 30 sep 2019)



Nota: El dato de 2019 se encuentra a Septiembre.

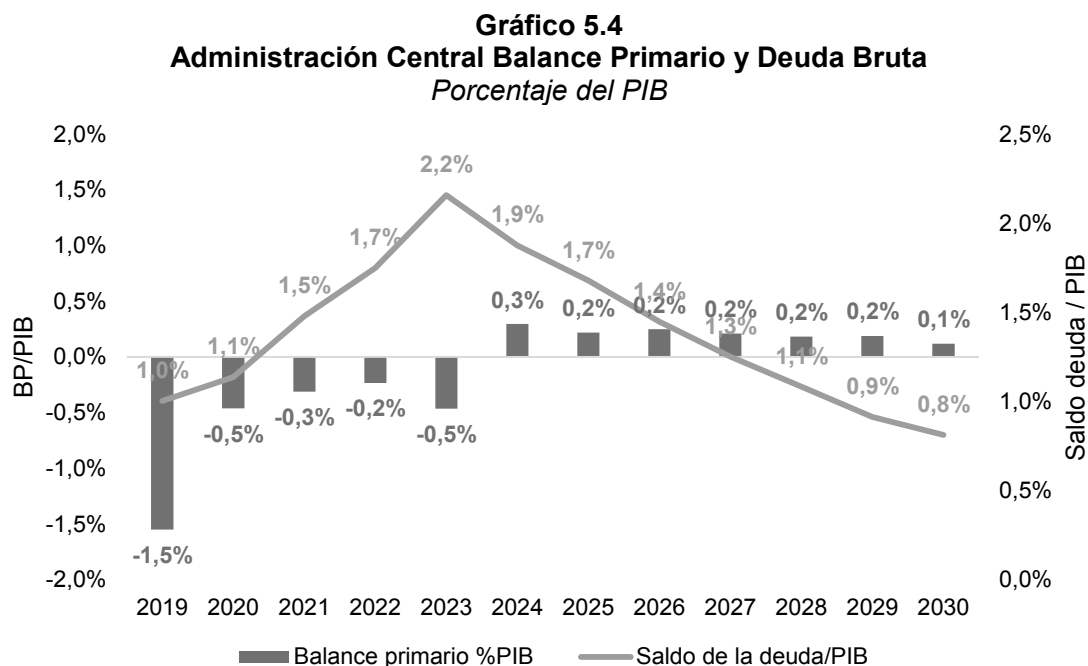
Fuente: DDCP

La gestión del portafolio de la deuda del Distrito Capital cumple el principio de sostenibilidad fiscal, con base en el cual mitiga la exposición al riesgo, diversifica los plazos, las tasas de interés y las fuentes, al tiempo que reduce la presión del servicio en concordancia con la disponibilidad del flujo de liquidez de la Dirección Distrital de Tesorería.

El ejercicio de sostenibilidad de la deuda se realiza teniendo en cuenta la proyección del saldo de la deuda bruta, el cálculo del balance primario requerido para hacerla sostenible y las metas indicativas del balance primario resultantes de las proyecciones de los ingresos y los gastos de la administración central de la ciudad.

El ejercicio para el período 2021-2030 permite establecer que las metas indicativas del balance primario en ese horizonte, cuyo promedio equivale a 0,05% del PIB del Distrito, supera al promedio de los balances requeridos para cumplir con el servicio de la deuda en las condiciones pactadas, que es equivalente a -0,03% del PIB. Por tanto, las proyecciones de ingresos, gastos y financiación expuestas en este MFMP preservan la sostenibilidad de la deuda del Distrito, ya que el promedio de los balances primarios previstos es superior al requerido.

Como se puede apreciar en el Gráfico 5.4, las metas indicativas del balance primario permiten el incremento de la deuda hasta un máximo equivalente a 2,2% del PIB en 2023, pero la llevan luego a una trayectoria descendente hasta hasta 0,8% del PIB en 2030.



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

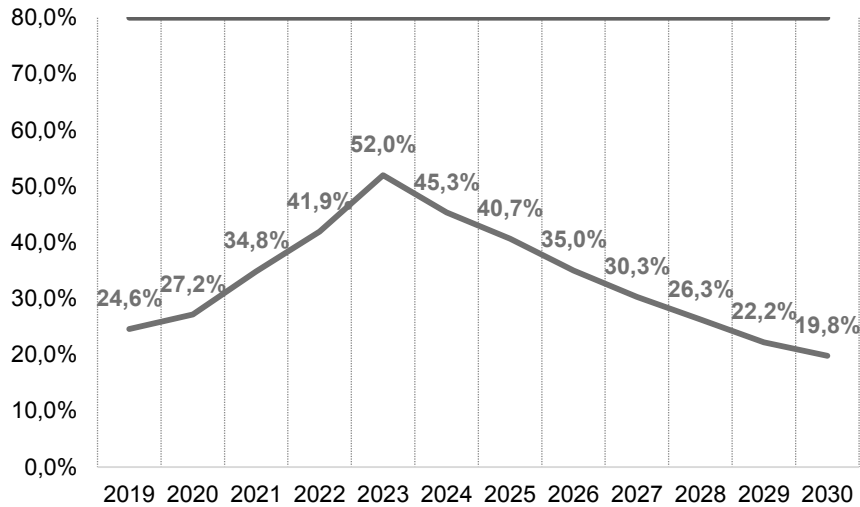
Cálculos: SDH – Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad

La Ley 358 de 1997 define el indicador de sostenibilidad como la proporción del saldo de la deuda respecto de los ingresos corrientes, que están constituidos por los tributarios, los no tributarios, las regalías y las compensaciones monetarias, las transferencias nacionales, las participaciones en la renta de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros. También instituye el indicador de capacidad de pago como la razón entre los intereses de la deuda y el ahorro operacional, que es la diferencia entre los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Además, ordena que las entidades territoriales deben acatar un límite de 80% para el indicador de sostenibilidad y un tope de 40% para el de capacidad de pago.

Las proyecciones de ingresos, de gastos y de deuda de Bogotá para el período 2021-2030, descritas en este MFMP, cumplen con holgura esos techos, como se aprecia en los Gráficos 5.5 y 5.6.

Gráfico 5.5
Indicador de Sostenibilidad
Porcentaje

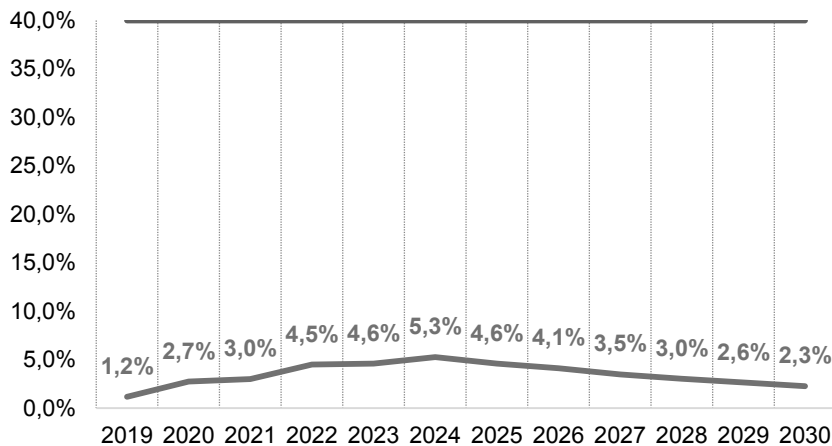


Fuente: SDH – Dirección Distrital de Presupuesto, Dirección Distrital de Crédito Público y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales. Cálculos: SDH – Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

Con el fin de respetar los espacios fiscales de las próximas administraciones, para el cálculo de esos indicadores se descuenta un monto anual equivalente a \$1,7 billones de pesos constantes de 2018, pese a que en realidad se espera utilizar apenas una tercera parte de los montos anuales descontados.

Aún en esas condiciones la sostenibilidad de la deuda se logra con facilidad, incluso durante los próximos cuatro años, cuando se prevé incurrir en déficits fiscales primarios debido al aumento de la inversión que dejará contratada esta administración para mejorar la calidad de la vida de los habitantes de la ciudad.

Gráfico 5.6
Indicador de Capacidad de Pago
Porcentaje



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

6 ACCIONES Y MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS

Estrategias para lograr las metas de superávit primario

En concordancia con la estrategia financiera del Plan de Desarrollo 2016-2020 *Bogotá Mejor Para Todos*, la Administración Distrital continuará fortaleciendo la gestión integral de las finanzas de la ciudad por medio de acciones que permitan la generación sostenible de ingresos. Para ello se tienen previstas acciones orientadas a reforzar los ingresos tributarios y no tributarios; a consolidar fuentes alternativas de recursos, como la vinculación de capital privado a través de asociaciones público-privadas y la cofinanciación de proyectos; y a robustecer los esfuerzos en materia de optimización, racionalización y priorización del gasto público.

Estrategias en materia de ingresos

- Incentivar el pago por parte de los contribuyentes antes de los vencimientos establecidos por la Secretaria Distrital de Hacienda por medio de programas de fidelización para los impuestos predial, vehículos e ICA; y, después de los vencimientos, con programas de control extensivo a omisos e inexactos y control persuasivo a morosos.
- Con respecto a los programas de fidelización, continuar desarrollando las siguientes actividades: i) acercamientos con estudiantes de colegios; ii) conferencias en temas tributarios; iii) jornadas de Educación y Cultura tributaria a estudiantes y egresados universitarios; iv) jornadas de competencias tributarias y de cultura tributaria en los sectores económicos más importantes de la economía de la ciudad; v) actividades por medio de los convenios tipo Núcleos de Apoyo contable y Fiscal (NAF); vi) jornadas de formación de competencias en impuestos distritales para los funcionarios de Entidades Públicas. Con estos programas se busca cambiar el comportamiento tributario de los contribuyentes que tienen un comportamiento de No pago dentro de las fechas de vencimiento o contribuyentes que vienen pagando sin el descuento para que logren el beneficio del descuento del 10%.
- Incrementar la recuperación de cartera de los contribuyentes morosos de vigencias anteriores con el fortalecimiento de las actividades de gestión.
- Continuar realizando acercamientos tributarios con el apoyo de una Unidad Móvil por todas las localidades de la ciudad, así como el plan de medios y campañas locales de comunicación, que permitan generar recordación e invitación al cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias.
- Proveer orientación tributaria al contribuyente por medio de los siguientes canales: presencial en la Red CADE; atención telefónica línea 195; chat tributario; respuestas a solicitudes escritas; terminales de auto atención y liquidadores WEB por la "oficina virtual", siendo este último uno de los más visitados de acuerdo con el nuevo modelo de servicio de auto atención.
- Mantener la gestión anti evasión para el cumplimiento del recaudo con base en acciones de control según el reparto de poblaciones del modelo de priorización de la gestión, por medio de actos administrativos, acciones persuasivas, envío de formularios sugeridos, acercamientos y operativos de control tributario, desarrollo de programas de control intensivo a contribuyentes incumplidos, desarrollo de programas de cobranza pre jurídica y programas de control intensivo sobre contribuyentes morosos, actividades de unificación y simplificación de la normativa tributaria.
- Continuar desarrollando iniciativas para el estudio e implementación de nuevas fuentes de recursos, como los instrumentos de financiación del desarrollo urbano derivados de

- la implementación del POT.
- Continuar el proceso de establecer alianzas para atraer capital e inversión privadas en los proyectos estratégicos.

Estrategias en materia de gastos

- Optimizar, racionalizar y priorizar el gasto público en el Distrito Capital, buscando la eficiencia, la austeridad y la reducción de gastos que no se consideren indispensables o esenciales para el desarrollo o funcionamiento de la misión de las entidades.
- Realizar un manejo responsable del endeudamiento, preservando la capacidad de pago de la ciudad y la sostenibilidad de las finanzas distritales.
- Mantener el crecimiento de la inversión a tasas sostenibles para garantizar la mejora continua de la calidad de vida de los ciudadanos bogotanos, por medio del impulso fiscal que significa la asignación de recursos a proyecto de inversión en los sectores de educación, movilidad y salud.
- Fortalecer y hacer uso eficiente de los recursos con destinación específica para garantizar que el gasto social continúe aumentando en la ciudad.

7 VIGENCIAS FUTURAS

Las Vigencias Futuras (VF) son autorizaciones para asumir compromisos de gasto que se programan de manera anticipada, pero que se ejecutan contra los presupuestos de años posteriores. Desde esta perspectiva son una herramienta de planeación financiera que permite alinear los instrumentos de planeación con los de presupuestación, en aras de mejorar la eficiencia del gasto. Integrar las inversiones estratégicas contenidas en los planes de desarrollo con los presupuestos anuales a través de las VF, hace más eficaz la gestión pública y le brinda certeza jurídica a los proveedores de los bienes y servicios que demandan los bogotanos.

Cuando se ejecutan, las VF implican una obligación de pago de quien las otorga, pero no son operaciones de crédito público porque no estipulan el pago de intereses, no generan ingresos de capital, ni son un mecanismo de financiación de los excesos de gastos sobre ingresos.

Eso no significa que los compromisos contraídos mediante el otorgamiento de VF sean ilimitados y que no incidan sobre la situación fiscal de las entidades territoriales. Como todo gasto, el monto de las VF y su financiación no pueden exceder su capacidad de pago. Además, su otorgamiento debe ser prudente, porque un uso desmesurado de ellas puede generar inflexibilidad presupuestal, en la medida que reduce el espacio para financiar otros gastos. Para reducir ese riesgo, las normas de responsabilidad fiscal vigentes prevén que los compromisos presupuestales contraídos mediante VF estén atados al cumplimiento de los límites de gasto y deuda, definidos por las leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003.

Con ese propósito, el CONFIS Distrital estableció un límite anual de otorgamiento de vigencias futuras de \$1,7 billones de pesos de 2018, entre ese año y 2028; y otro equivalente a 0,46% anual del PIB distrital para el periodo 2029-2047²². Por tal motivo, las proyecciones del MFMP de la ciudad descuentan ese monto anual de los indicadores de capacidad de pago y solvencia establecidos por la Ley 358 de 1997. De este modo, las VF aprobadas por el Concejo Distrital durante la administración actual respetan los espacios fiscales sostenibles de las administraciones futuras, en cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal.

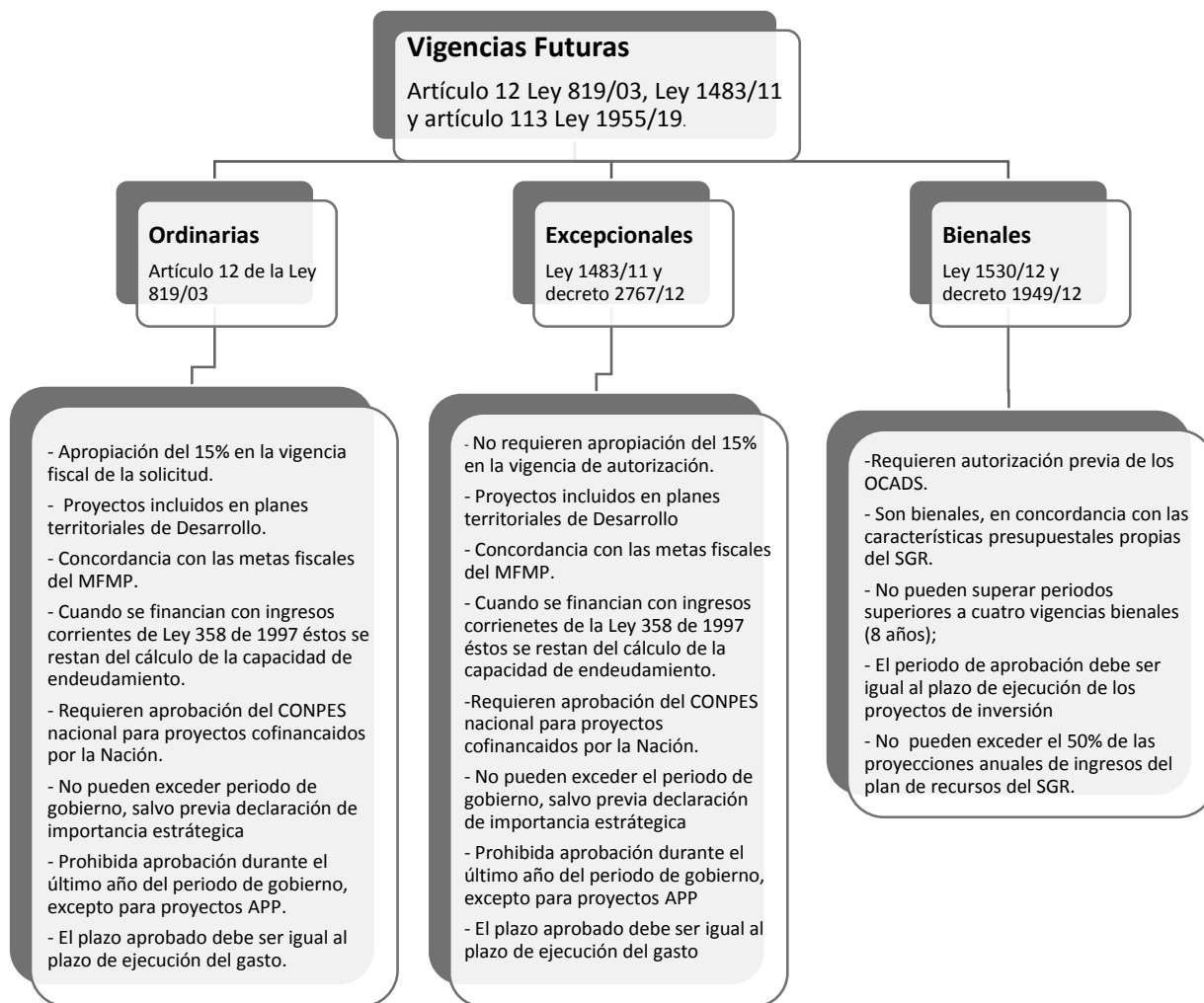
Marco Legal

En el siguiente diagrama 7.1 se aprecian los aspectos más relevantes del marco legal para las VF en las administraciones centrales territoriales, constituido por Las leyes 819 de 2003 y 1483 de 2011.

El uso responsable de las VF implica que en el momento de ser autorizadas se definan sus fuentes de financiación. Las VF autorizadas se convierten en una obligación de pago cuando el proveedor suministra los bienes y servicios contratados, pero expiran en el evento de no ser ejecutadas. De este modo, las VF constituyen un instrumento de programación presupuestal plurianual, mediante el cual es posible asignar gastos futuros con anterioridad a la aprobación de los presupuestos anuales.

²² CONFIS Distrital, Acta # 18 de 2017.

Diagrama 7.1.
Marco Legal Vigencias Futuras Administraciones Centrales Territoriales



Fuente: SDH con base en marco legal vigente

El Cuadro 7.1 presenta un resumen de los Acuerdos sancionados que autorizan VF en el Distrito, con corte a 30 de septiembre de 2019.

Como se aprecia en el cuadro 7.2, el total de VF autorizadas para el periodo 2019 – 2047 asciende a \$9,5 billones de pesos de 2019, equivalentes a 4,2% del PIB de la ciudad estimado para 2019. El 60,5% de las autorizaciones corresponde a los aportes para la PLMB y 39,5% para la inversión en otros sectores. Del total, el 22,3% se ejecutará a través de proyectos de asociación público-privada (APP), en particular los proyectos del Nuevo CAD y el Hospital de Bosa. En la actualidad no hay VF aprobadas para gastos de funcionamiento. El 5,5% del total de las VF afectan el presupuesto de 2020 y el 94,5% restante afectará los del periodo 2020-2041 (Cuadro 7.2).

Cuadro 7.1.
Vigencias Futuras Administración Central a septiembre 30 de 2019

Tipo	Norma	Monto Total Autorizado	Periodo Autorizado	Objeto de Gasto	Fuentes de Financiación
Excepcionales	Acuerdo 647/16	\$817.593 millones de pesos constantes de 2016	2017-2026	Administración del servicio educativo	Ingresos Corrientes Distrito y Sistema General de Participaciones
Ordinarias	Acuerdo 691/17	\$6.08 billones de pesos constantes de 2017	2018-2041	Cofinanciación del Sistema Integrado de Transporte Masivo para Bogotá - Primera Línea del Metro Tramo 1	Ingresos corrientes y de capital
Excepcionales	Acuerdo 711/18	\$369.675 millones de pesos constantes de 2018	2019-2028	Administración del servicio educativo	Ingresos Corrientes Distrito y Sistema General de Participaciones
Ordinarias	Acuerdo 713/18	\$232.328 millones de pesos constantes de 2018	2020-2022	Desarrollo integral del proyecto Hospital de Usme	Gestión de Activos
Ordinarias	Acuerdo 725/18	\$431.669 mil millones de pesos constantes de 2018	2019-2027	Reposición y dotación Nueva UMHES Santa Clara y CAPS del Conjunto Hospitalario San Juan de Dios	Ingresos corrientes y de capital y recursos administrados
Excepcionales	Acuerdo 742/19	\$1.06 billones de pesos constantes de 2019	2022-2044	Nuevo Centro Administrativo Distrital CAD	Ingresos corrientes Distrito
Excepcionales	Acuerdo 743/19	\$1.07 billones de pesos constantes de 2019	2023-2037	Diseño, financiación, construcción, dotación, operación, reposición, mantenimiento y reversión de los equipos y de la infraestructura hospitalaria del Hospital de Bosa y contrato de interventoría del Hospital de Bosa	Ingresos corrientes y de capital y recursos administrados

Fuente: SDH con base en Acuerdos Sancionados

Cuadro 7.2.
Vigencias Futuras Autorizadas Administración Central
Miles de Millones de Pesos de 2019²³

Tipo	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031- 2047	Totales	% Total
Inversión	232	336	369	232	323	276	280	184	164	118	118	1.139	3.770	39,5%
Aportes PLMB	291	288	286	392	390	388	386	318	211	211	212	2.404	5.779	60,5%
Funcionamiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Total	522	625	655	623	713	664	666	502	375	330	331	3.543	9.549	100%
Participación %	5,5%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	5%	4%	3%	3%	37%	100%	
% PIB Bogotá ⁽¹⁾	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	1,6%	4,2%	

(1) Proyectado para 2019 Fuente: Cálculos DEEF con base en Acuerdos Sancionados

²³ Datos con corte a 30 de septiembre de 2018. Las cifras están deflactadas con el deflactor del IPC de Bogotá y suponiendo una inflación de 3,7% para 2019, 3,3% para 2020, 3,1% para el periodo 2021-2023 y 3% para el periodo 2024 – 2044, de acuerdo con los supuestos macroeconómicos del MFMP distrital 2019.

Como se aprecia en el Cuadro 7.3, las VF autorizadas para ser ejecutadas a partir de 2020 están distribuidas durante los próximos siete periodos de gobierno. El 52,1% afectará las dos próximas administraciones hasta 2027, sobre todo en el periodo 2024-2027 en el cual se concentra 26,7% del total. El porcentaje restante comprometerá los presupuestos de las cinco administraciones posteriores entre 2028 y 2044, pero lo hará de forma gradual y decreciente, sin generar una concentración significativa en algún periodo particular (Cuadro 7.3).

Cuadro 7.3.
Vigencias Futuras por Periodos de Gobierno
Miles de Millones de Pesos de 2019

Tipo	2020-23	2024-27	2028-31	2032-35	2036-39	2040-43	2044-47	Total	Part. %
Ordinarias	1.795	1.570	849	864	880	447	0	6.404	67%
Excepcionales	631	975	518	473	325	178	45	3.145	33%
Total	2.426	2.545	1.367	1.337	1.206	625	45	9.549	100%
Participación %	25,40%	26,70%	14,30%	14,00%	12,60%	6,50%	0,50%	100%	
% PIB Bogotá ⁽¹⁾	1,10%	1,10%	0,60%	0,60%	0,50%	0,30%	0,02%	4,20%	

(1) Proyectado para 2019

Fuente: Cálculos DEEF con base en Acuerdos Sancionados

El 67% son VF ordinarias y el 33% excepcionales. Dentro de las excepcionales se encuentran las destinadas a garantizar los contratos de concesión de colegios distritales, la construcción del nuevo CAD y el Hospital de Bosa. La mayoría de las ordinarias aseguran los aportes para la PLMB y el resto respalda los proyectos de los hospitales de Usme y Santa Clara.

Desde la óptica sectorial, las VF autorizadas se concentran en movilidad y salud (78,3% del total). Los proyectos de inversión con mayor monto autorizado son la PLMB y los hospitales de Bosa, Usme y Santa Clara. (Cuadro 7.4).

Cuadro 7.4.
Vigencias Futuras Autorizadas por sectores de inversión
Millones de Pesos de 2019

Sector	2020-23	2024-27	2028-31	2032-35	2036-39	2040-43	2044-47	Totales	Participación %
Concesión Colegios Distritales								1.012	10,6%
Aportes Distritales PLMB	1.257	1.483	849	864	880	447	-	5.779	60,5%
Infraestructura de Salud	575	382	295	295	147			1.694	17,7%
Infraestructura Administrativa	78	229	178	178	178	178	45	1.064	11,1%
TOTAL	2.426	2.545	1.367	1.337	1.206	625	45	9.549	100%

Fuente: Cálculos DEEF con base en Acuerdos Sancionados

En cuanto a su fuente de financiación, como se observa en el cuadro 7.5, del total de las VF aprobadas a septiembre de 2019, el 82,1% está financiado con ingresos corrientes de la administración central²⁴, mientras que el 11,9% con recursos de capital –que provienen

²⁴ El artículo 2 de la Ley 358 de 1997 considera como ingresos corrientes "los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del

principalmente de gestión de activos – y el 6% con recursos administrados por las entidades que conforman el Presupuesto Distrital.

Cuadro 7.5.
Vigencias Futuras Autorizadas por fuente de financiación
Millones de Pesos de 2019

Concepto	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031-2044	Total	Part. %
A. INGRESOS														
CORRIENTES de la Ley 358 de 1997	338	344	368	538	594	546	550	455	328	283	284	3.214	7.842	82,1%
Transporte														
Primera Línea del Metro (Acuerdo 691/17)	209	209	209	317	318	318	318	318	211	211	212	2.404	5.255	
Educación														
Concesión Colegios Distritales (Acuerdo 647/16)	94	97	86	88	91	94	96	-	-	-	-	-	645	
Concesión Colegios Distritales (Acuerdo 711/18)	35	38	39	40	41	42	43	44	46	-	-	-	367	
Salud														
Hospital Santa Clara (Acuerdo 725/18)	1	1	1	22	22	22	22	21	-	-	-	-	111	
Hospital Bosa (Acuerdo 743/19)	-	-	-	27	27	27	27	27	27	27	27	186	399	
Infraestructura														
Administrativa														
Nuevo CAD (Acuerdo 742/2019)	-	-	33	45	96	45	45	45	45	45	45	623	1.064	
B. RECURSOS DE CAPITAL	146	249	287	75	85	83	80	12	12	12	12	85	1.137	11,9%
Salud														
Primera Línea del Metro (Acuerdo 691/17)	82	79	77	75	73	70	68	-	-	-	-	-	524	
Hospital de Usme (Acuerdo 713/18)	39	96	105	-	-	-	-	-	-	-	-	-	241	
Hospital Santa Clara (Acuerdo 725/18)	25	74	105	-	-	-	-	-	-	-	-	-	203	
Hospital Bosa (Acuerdo 743/19)	-	-	-	-	12	12	12	12	12	12	12	85	169	
C. RECURSOS ADMINISTRADOS	38	31	-	10	35	35	35	35	35	35	35	245	570	6,0%
Salud														
Hospital Santa Clara (Acuerdo 725/18)	38	31	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69	
Hospital Bosa (Acuerdo 743/19)	-	-	-	10	35	35	35	35	35	35	35	245	501	
Total, Aprobado	522	625	655	623	713	664	666	502	375	330	331	3.543	9.549	100,0%

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

Límites para adquirir compromisos con cargo a vigencias futuras

El CONFIS Distrital fijó un techo anual para comprometer VF equivalente a \$1,7 billones de 2018, para el período 2018-2028 y otro equivalente a 0,46% del PIB distrital anual para el periodo 2029-2047 (Acta 8 de 2017 del CONFIS Distrital). El cuadro 7.6 muestra el límite fijado por el Confis y la diferencia luego de restar los montos de VF aprobadas para ser financiadas con los ingresos corrientes.

balance y los rendimientos financieros". No obstante, el Distrito Capital, como medida de prudencia financiera, no computa para estos efectos los recursos del balance.

Cuadro 7.6
Límites de Vigencias Futuras Fijados por Confis Distrital

	Financiadas con ingresos corrientes de la ley 358 de 1997 2019=100	(B) CONFIS 2020-2028 Millones de pesos 2019=100	© CONFIS 2029-2044 % del PIB Distrital	(B-A) 2020-2028 de la Ley 358 de 1997 2019=100	(B-C) 2029-2044 % PIB
2020	338.284	1.762.983	Na	1.424.699	Na
2021	344.300	1.762.983	Na	1.418.683	Na
2022	368.234	1.762.983	Na	1.394.749	Na
2023	538.415	1.762.983	Na	1.224.568	Na
2024	593.626	1.762.983	Na	1.169.357	Na
2025	546.425	1.762.983	Na	1.216.558	Na
2026	550.462	1.762.983	Na	1.212.521	Na
2027	454.589	1.762.983	Na	1.308.394	Na
2028	327.907	1.762.983	Na	1.435.076	Na
2029	282.540		0,460%		0,406%
2030	283.543		0,460%		0,410%
2031	284.551		0,460%		0,413%
2032	285.564		0,460%		0,415%
2033	286.581		0,460%		0,418%
2034	287.603		0,460%		0,421%
2035	288.630		0,460%		0,423%
2036	289.662		0,460%		0,425%
2037	290.699		0,460%		0,427%
2038	265.136		0,460%		0,432%
2039	266.183		0,460%		0,434%
2040	267.235		0,460%		0,435%
2041	268.291		0,460%		0,437%
2042	44.509		0,460%		0,456%
2043	44.509		0,460%		0,457%
2044	44.509		0,460%		0,457%

Na = No Aplica

Fuente: DEEF y Acta del CONFIS Distrital No 18 de 2017

Las VF otorgadas y sus fuentes de financiación afectan los espacios fiscales definidos por los límites cuantitativos de las leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003. Por tanto, como ordenan las leyes 819 de 2003 y 1483 de 2011, su impacto fiscal está incluido tanto en el plan financiero como en el análisis de sostenibilidad de la deuda pública. En consecuencia, en cumplimiento de la Ley 1483 de 2011, el límite para las VF financiadas con ingresos corrientes definidos por la Ley 358 de 1997 se descuenta del cálculo de los indicadores que miden la solvencia y la capacidad de pago²⁵. De este modo se asegura que el monto y la financiación de las VF autorizadas es compatible con las metas indicativas de ingresos, gastos, balance y deuda pública establecidas en este MFMP.

²⁵ Al respecto ver capítulo de este documento donde se analiza la sostenibilidad de la deuda pública y tener en cuenta que la ley 1483/11 determina que los compromisos contraídos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes definidos por la ley 358/97 para determinar la capacidad de pago de las administraciones centrales territoriales. De lo cual se puede inferir que los recursos provenientes del endeudamiento y la venta de activos pueden financiar VF, pero ello no significa que, a mediano plazo, este tipo de financiamiento reduzca de forma simultánea la disponibilidad de ingresos corrientes.

8 COSTO FISCAL DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS DE 2018 Y 2019 PROYECTADO

En este capítulo se expone la estimación del costo de los beneficios tributarios otorgados por el Distrito Capital. Esto con fundamento en lo dispuesto por el artículo quinto de la ley 819 de 2003. En la literatura especializada estos costos también se conocen como “gastos tributarios”, y son definidos como el monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos²⁶.

Las disposiciones legales que otorgan beneficios tributarios son, en la práctica, medidas de política fiscal alternativas a la puesta en marcha de programas de gasto público directo o de regulaciones dirigidas a lograr objetivos concretos de política pública.

Los beneficios tributarios vigentes en Bogotá durante el año fiscal 2018 fueron exenciones, exclusiones y descuentos, los cuales aplicaron sobre los impuestos predial, vehículos y delimitación urbana. Durante este año el Concejo de la ciudad no otorgó beneficios tributarios adicionales a los existentes al finalizar 2017.

La metodología empleada en Bogotá para estimar el “gasto tributario” se fundamenta en la identificación legal y posterior cuantificación de los beneficios tributarios vigentes. Tal como lo señalan los criterios metodológicos recomendados por la OCDE, la identificación de este tipo de beneficios consiste en separar, para cada tipo de impuesto, las disposiciones legales entre aquellas de aplicación general y aquellas para las cuales existe un tratamiento especial. De tal suerte que, cuando la aplicación de la norma tributaria difiere del marco general de referencia, se configura la existencia de un beneficio tributario²⁷.

Para efectos del cálculo aquí presentado, la identificación de “gastos tributarios” toma como referencia la normatividad vigente para cada tipo de impuesto, según lo contemplado por el Estatuto Tributario de Bogotá²⁸, de acuerdo con el cual este tipo de beneficios se otorgan en forma de exenciones²⁹, exclusiones³⁰ y descuentos³¹. Posteriormente, con base en ello, la Dirección de Impuestos Distritales estima el costo de cada uno de estos, para cada tipo de impuesto.

En 2018 el costo fiscal de los beneficios tributarios otorgados ascendió a \$816 mil millones, valor equivalente a 9.38% del recaudo tributario distrital de ese año³²; y para 2019 se

²⁶ Ver, Tax Police Center, **Tax Expenditure Definition**, disponible en: <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-tax-expenditur>

²⁷ Ver, Banco Interamericano de Desarrollo, **Metodología para medir el impacto fiscal de los gastos tributarios subnacionales en Colombia**, Documento de Debate # idb-dp-139, junio de 2010, Disponible en <https://publications.iadb.org>

²⁸ El decreto 352 de 2002 compila las normas que rigen los tributos del Distrito y se actualiza según las modificaciones legales nacionales y distritales.

²⁹ En el ámbito distrital, las exenciones significan para el contribuyente la obligación de declarar, pero no de efectuar el pago de un impuesto. En estos casos, el impuesto se causa, pero no se paga. Las exenciones de tributos distritales pueden otorgarse por un término de hasta diez años, deben establecerse por iniciativa de la administración distrital mediante Acuerdo y rigen únicamente hacia el futuro (Ley 14 de 1983 y decreto Ley 1333 de 1986).

³⁰ Las exclusiones eximen al contribuyente de la obligación de declarar y pagar un impuesto determinado. Cuando existe una exclusión el tributo no se causa y tampoco se paga. A nivel territorial, las exclusiones no están limitadas en el tiempo y deben ser observadas mientras esté vigente la norma que las establece.

³¹ El descuento del pago de un impuesto se aplica luego de calcular el impuesto a cargo de forma normal, es decir de acuerdo con la base gravable y tarifas vigentes y luego aplicar un porcentaje de descuento, que da como resultado el impuesto neto a pagar. En la Administración Distrital, este último instrumento está orientado a estimular el pago temprano de las obligaciones tributarias relacionadas con predial y vehículos.

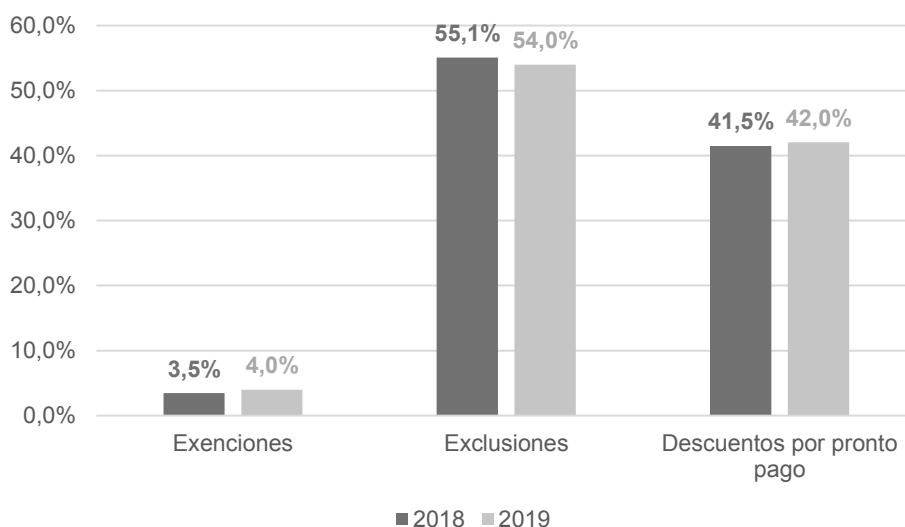
³² Incluye el 15% del predial que se gira a la CAR.

proyecta en \$879 mil millones, esto es 9.35% de los ingresos tributarios distritales proyectados para el cierre de dicho año (cuadro 8.1).

En la gráfica 8.1 se aprecia que, para 2018, la mayor parte de los beneficios correspondió a las exclusiones, con 55.1% del total; seguida por descuentos (41.5%); y exenciones, con una importancia relativa de 3.5%.

Para 2019 se prevé que esta composición no muestre cambios significativos respecto a 2018. Esto pese a los incentivos tributarios contemplados en el Decreto Distrital 043 del 11 de febrero de 2019, que reglamentó el procedimiento para la aplicación de incentivos tributarios establecidos por los artículos 100 y 101 de la Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018 (Gráfica 8.1).

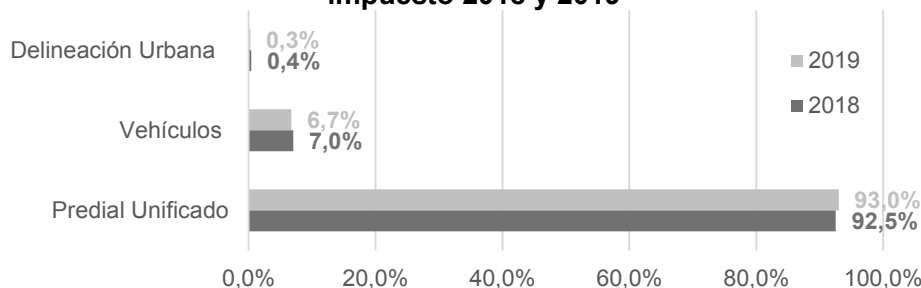
Gráfica 8.1.
Distribución del costo fiscal de los gastos tributarios por tipo de beneficio 2018 y 2019



Fuente: Cálculos DEEF con datos de la Dirección de Impuestos de Bogotá.

Por tipo de impuesto, en 2018 el gasto tributario se concentró en el impuesto predial, con 92.5% del total, seguido por vehículos, con 7.0%, y delineación urbana, con 0.4%. Para 2019 no se proyectan cambios relevantes en esta composición (Gráfica 8.2).

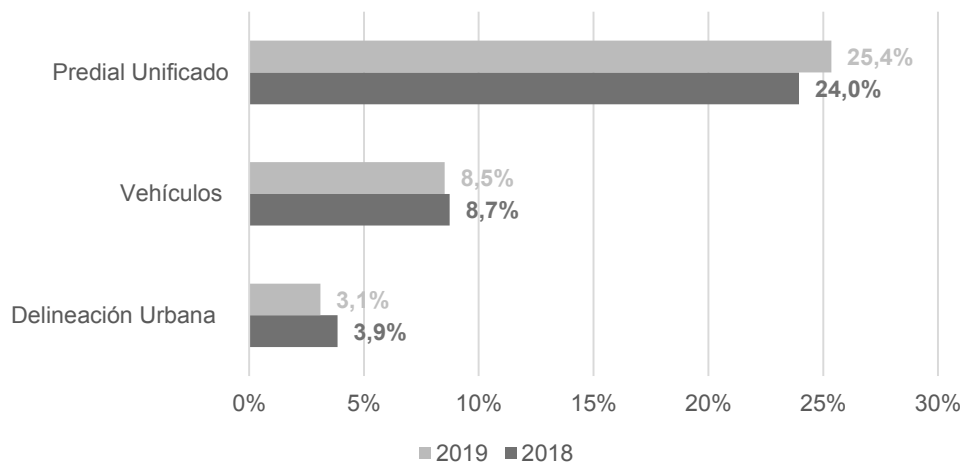
Gráfica 8.2.
Distribución del costo fiscal de los gastos tributarios por tipo de impuesto 2018 y 2019



Fuente: Cálculos DEEF con datos de la Dirección de Impuestos de Bogotá y Dirección de Presupuesto

El costo de los beneficios otorgados por predial fue equivalente a 24% del total recaudado por este tributo en 2018, y los mayores beneficios emanan de exenciones y descuentos por pronto pago. Para 2019 se espera que la proporción de estos beneficios no sufra alteraciones significativas (Gráfico 8.3).

Gráfico 8.3.
Proporción de los Beneficios Frente al Recaudo Por tipo de Impuesto (1) %



(1) Se calcula como el costo total de los beneficios sobre el recaudo total.
Fuente: Cálculos DEEF con datos de la Dirección de Impuestos de Bogotá.

La estimación detallada de los costos fiscales de los beneficios tributarios vigentes se expone en el cuadro 8.1. Entre 2018 y 2019 el mayor incremento se presentaría en los descuentos por pronto pago del predial, debido a lo cual la participación de estos en el gasto tributario total llegaría a 42%, incluyendo allí el descuento de 1% por actualización de datos en la página web de la Secretaría de Hacienda.

A continuación, se describe de manera detallada cada uno de los beneficios tributarios existentes en Bogotá y las variaciones con respecto al año anterior.

Cuadro 8.1.
Comparativo de Exenciones, Exclusiones, y Beneficio Tributario, 2018-2019
Millones de pesos

Concepto	2.018	2.019	Var% 2019 / 2018
Exenciones	28.224	35.153	24,5%
Predial Unificado	24.754	32.702	32,1%
Bienes de Interés Cultural o Conservación Histórica	17.052	23.806	39,6%
Predios Banco de Suelos Distrital	7.702	8.897	15,5%
Delineación Urbana	3.470	2.450	-29,4%
Obras Nuevas VIS, Estratos 1, 2 Y 3	3.407	2.399	-29,6%
Obras de Autoconstrucción de Vivienda, de Estratos 1 y 2, que no Excedan los Topes Definidos por la Ley para el Valor de la Vivienda de Interés Social	17	21	23,4%
Ampliaciones, Modificaciones, Adecuaciones o Reparaciones Inmuebles Residenciales Estrato 1, 2 Y 3. Avalúo Catastral Inferior a 135 SMLV	41	31	-24,6%
Obras de restauración y conservación en bienes inmueble des interés cultural	6	0	-100,0%
Exclusiones	449.391	474.572	5,6%
Predial Unificado	439.504	465.021	5,8%
Salones Comunales de Propiedad de Juntas de Acción Comunal	359	530	47,7%
Predios de Propiedad de Iglesias Destinados al Culto y Vivienda de Comunidades Religiosas 1\	27.085	20.088	-25,8%
Bienes de uso público 2\	406.382	436.799	7,5%
Predios de la Cruz Roja Colombiana	561	562	0,2%
Predios de Propiedad de Gobiernos Extranjeros Acreditados ante Colombia	5.068	6.966	37,4%
Predios Residenciales Estratos 1 y 2 no Obligados	50	77	54,3%
Vehículos	9.887	9.551	-3,4%
Excluido Motocicleta < 125 Cc	4.495	4.600	2,3%
Propiedad Distrito Capital	118	126	7,1%
Propiedad Cruz Roja	64	62	-3,3%
Signatarios Convencion Viena (Diplomáticos)	40	96	139,8%
Vehículos de uso oficial	5.170	4.667	-9,7%
Descuento del 10% por pronto pago	334.751	363.393	8,6%
Predial Unificado	287.233	313.735	9,2%
Vehículos Automotores	47.518	49.658	4,5%
Descuento del 1% por pronto pago	3.830	6.040	57,7%
Total Exenciones, Exclusiones y Descuentos	816.196	879.157	7,7%

1\ Incluye Iglesia parcial.

2\ Incluye bienes de uso público de propiedad distrital y nacional, entre los cuales sobresalen las instalaciones militares, judiciales y aeroportuarias.

Fuente: Base Catastral 2018 y 2019 y Soportes Tributarios de la Dirección de Impuestos de Bogotá (DIB).

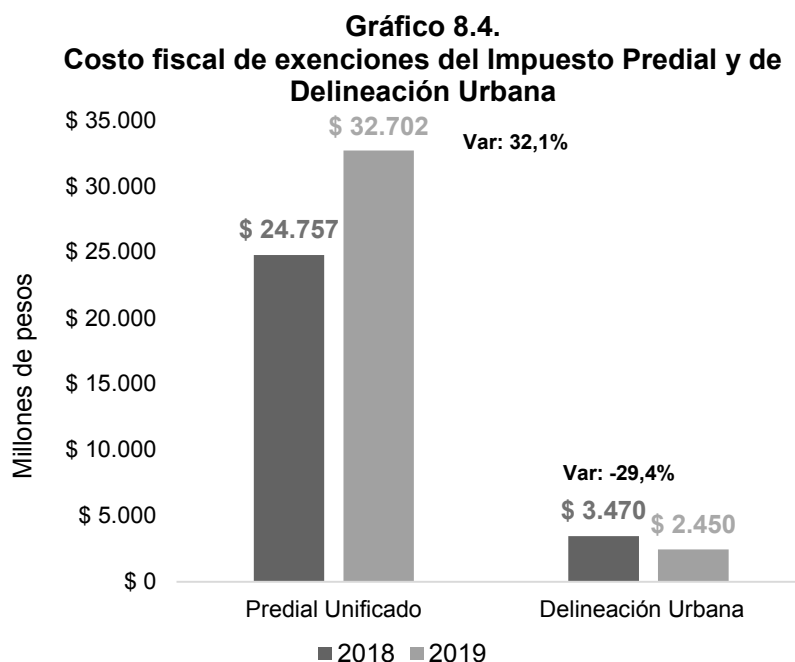
8.1 Exenciones

8.1.1 Impuesto predial

Los predios exentos son aquellos que tienen la obligación de presentar la declaración del impuesto, pero solo pagan un porcentaje del impuesto total a cargo o no deben pagar ningún valor³³.

En 2018 este tipo de exenciones ascendieron a \$24.754 mil millones, de las cuales 69% correspondió a bienes de interés cultural o conservación histórica y el 31% restante a los predios del banco de suelos distritales, creado para impulsar la construcción de viviendas de interés prioritario e interés social (Cuadro 8.1).

Para 2019 se prevé un incremento destacado del costo de las exenciones otorgadas a los bienes de interés cultural respecto a 2018 (39.6% nominal) (Cuadro 8.1).



Fuente: SDH - Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá
Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

8.1.2 Impuesto de delineación urbana

En 2018 y 2019 estuvieron exentas de este tributo las licencias de construcción para vivienda de interés social de estratos 1, 2 y 3; autoconstrucción de vivienda de estratos 1 y 2³⁴, las ampliaciones, modificaciones, adecuaciones o reparación de los inmuebles de los estratos 1, 2 y 3 de uso residencial con avalúo catastral inferior a 135 SMLMV (\$105,4 millones en 2018); las obras de restauración y conservación en los bienes inmuebles de

³³ Este tipo de exenciones beneficia los siguientes tipos de predios: a) los afectados por actos terroristas o catástrofes naturales; b) aquellos que son propiedad de personas víctimas de secuestro o desaparición forzada; c) los monumentos nacionales o inmuebles de interés cultural del ámbito nacional o distrital; d) los bienes de uso público y e) los predios del banco distrital de suelos.

³⁴ Solamente para aquellas que no excedan los topes definidos por la Ley para el valor de la vivienda de interés social.

interés cultural; y las obras de reconstrucción de inmuebles afectados por atentados terroristas o catástrofes naturales³⁵.

En 2018, el 98% de este tipo de exenciones correspondió a la construcción de vivienda de interés social (VIS) de los estratos 1, 2 y 3, siendo mínima la importancia relativa de las exenciones vigentes para otro tipo de licencias (Cuadro 8.1).

Para 2019 se proyecta una reducción de 29.4% en el costo fiscal de las exenciones vinculadas al pago del impuesto de delineación urbana, explicado por el declive de las edificaciones residenciales VIS de los estratos 1, 2 y 3, cuyo descenso no sería compensado por el incremento del costo de las exenciones otorgadas para autoconstrucción (Cuadro 8.1 y Gráfico 8.4).

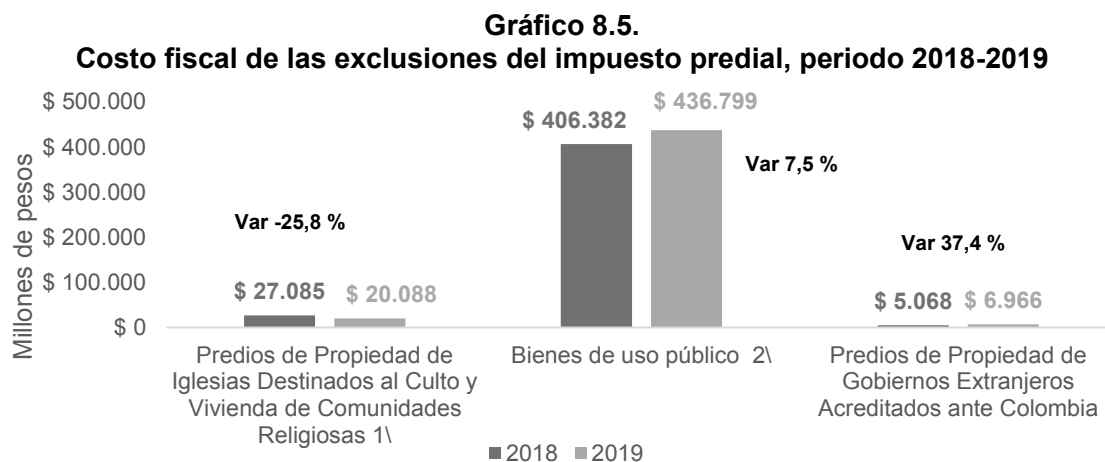
8.2 Exclusiones

8.2.1 Impuesto predial

Durante 2018 y 2019 estuvieron excluidos de la declaración y el pago de este tributo los inmuebles de propiedad de las Juntas de Acción Comunal, los predios pertenecientes a las comunidades religiosas usados para actividades de culto y vivienda, los bienes de uso público y predios residenciales no obligados de los estratos 1 y 2 (con valor inferior a 135 SMLV)³⁶.

En 2018 los bienes de uso público concentraron 92% de las exclusiones, y los predios de propiedad de iglesias el 6% del total. El grupo de los primeros está conformado por los inmuebles de propiedad distrital y nacional destinados al uso de todos los ciudadanos (cuadro 8.1).

Para 2019 se proyecta un aumento de 5.8% en el costo de este tipo de exclusiones, explicado, en esencia, por el no pago de este tributo por parte de los bienes de uso público (cuadro 8.1 y gráfico 8.5).



Fuente: SDH - Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá
Cálculos: SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

³⁵ Artículo 9 del Acuerdo 352 de 2008

³⁶ Esta exclusión fue creada por el Acuerdo 648 de 2016, reglamentado por el decreto distrital 474 de 2016.

8.2.2 Vehículos

En la actualidad están excluidos de la declaración y el pago de este tributo las motocicletas con cilindraje inferior a 125 cc, los automotores pertenecientes al Distrito Capital, la nación, la Cruz Roja y los destinados al uso de personal diplomático (Convención de Viena)³⁷.

En los vehículos de uso oficial y las motocicletas se concentró la mayor parte del costo fiscal de este tipo de exclusiones en 2018, con 98% del total (cuadro 8.1). Este gasto tributario disminuiría en 2019 alrededor de 3.4%, debido a la reducción del número de vehículos oficiales excluido del pago de este gravamen.

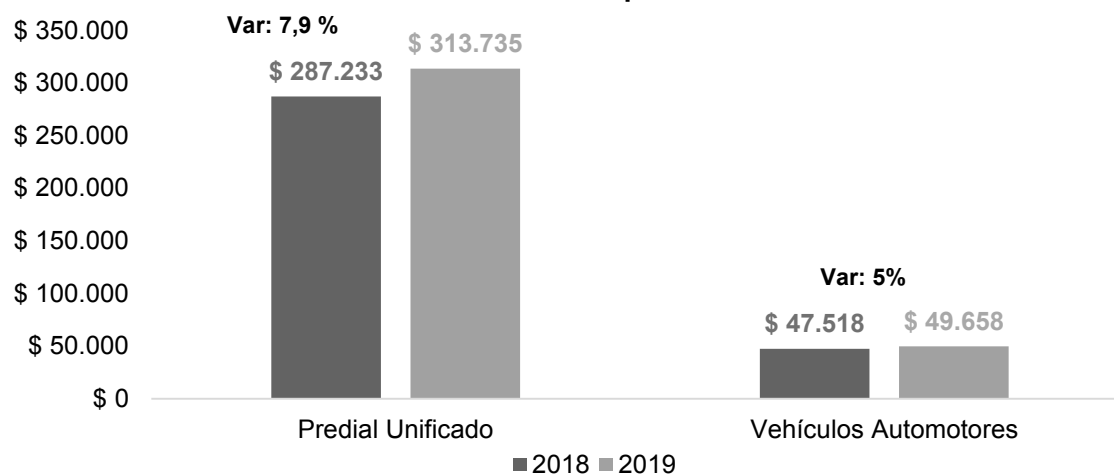
8.3 Descuentos

Durante 2018 y 2019 estuvieron vigentes descuentos por pronto pago únicamente para los impuestos predial y vehículos, según lo autorizado por el Acuerdo Distrital 648 de 2016, reglamentado por el decreto 474 del 26 de octubre de 2016, expedido con fundamento en la Ley 44 de 1990.

Para el impuesto predial aplicaron dos tipos de descuentos: uno de 10% para quienes pagaron en el primer vencimiento establecido por la Secretaría de Hacienda (5 de abril de 2018); y 1% para los contribuyentes que actualizaron información a través de la página web de la Dirección de Impuestos Distritales.

El pronto pago del predial representó la mayor parte del costo fiscal de los descuentos tributarios distritales en 2018, con 86% del total; el 24% restante correspondió a vehículos (cuadro 8.1). Este gasto tributario aumentaría en 2019, en especial el otorgado a los contribuyentes que actualizaron sus datos en el sitio web de la Secretaría Distrital de Hacienda (Cuadro 8.1 y Gráfica 8.6).

Gráfico 8.6.
Descuentos del 10% por pronto pago 2018-2019
Millones de pesos



Fuente: SDH - Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá
Cálculos SDH - Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

³⁷ Acuerdos 16 de 1999 y 65 de 2002, reglamentados por el decreto distrital 352 de 2002.

9 PASIVOS CONTINGENTES, PASIVO PENSIONAL Y PASIVOS EXIGIBLES

Los pasivos contingentes son obligaciones que surgen de eventos que tienen una probabilidad incierta de ocurrencia. Aunque no existe certeza sobre su pago, los estándares de la OCDE recomiendan incorporar el análisis de este tipo de pasivos en la gestión financiera pública, debido al impacto adverso que pueden generar sobre la sostenibilidad fiscal.

Colombia ha reconocido la importancia de identificar, estimar y revelar este tipo de pasivos, en aras de una mayor transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía sobre la situación de las finanzas públicas. Por tal motivo las leyes 448 de 1998 y 819 de 2003 regulan la gestión de estas obligaciones.

El pasivo pensional no es de carácter contingente porque existe certeza sobre su existencia, aunque no sea posible conocer el monto exacto de la obligación futura. El cálculo y la revelación del pasivo pensional en las entidades territoriales está regulado por las leyes 100 de 1993 y 549 de 1999.

Los pasivos exigibles se originan en compromisos presupuestales pendientes de pago, incluidos y establecidos dentro de las reservas presupuestales con el previo cumplimiento de las normas legales, pero que no completaron su proceso de cancelación durante la vigencia legal de dichas reservas, por lo cual deben ser cubiertos con cargo al presupuesto disponible del año fiscal en que se pagan³⁸.

9.1 Pasivos Contingentes

Los pasivos contingentes pueden ser implícitos o explícitos. Los implícitos están asociados a una expectativa sobre la intervención del Estado en favor de la sociedad, como la atención de emergencias humanitarias.

Los explícitos están vinculados con leyes y contratos, que establecen las condiciones bajo las cuales pueden hacerse efectivos³⁹. En consecuencia, las obligaciones contingentes se originan en: a) Sentencias y Conciliaciones, b) Contratos Administrativos y c) Operaciones de Crédito Público.

En Colombia la gestión de los pasivos contingentes se inició con la Ley 488 de 1998, que ordenó revelar las obligaciones de este tipo generadas en contratos de infraestructura del nivel nacional. Después la Ley 819 de 2003 amplió la cobertura del proceso de gestión de este tipo de pasivos en el ámbito nacional y territorial, al establecer que la relación de los pasivos contingentes que pudiesen afectar la situación financiera de la Nación o los gobiernos territoriales, debían estar incluidos dentro del MFMP.

³⁸ Ver, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Planeación, Circular Conjunta No 02 de 2018, Bogotá Julio 6 de 2018.

³⁹ Demaestri y Moskovits (2015). "Pasivos contingentes soberanos: Toolkit para su identificación, cuantificación, monitoreo y manejo de riesgos. Banco Interamericano de Desarrollo.

En consecuencia, los gobiernos territoriales deben valorar las obligaciones contingentes resultantes de la celebración de operaciones de crédito público, sentencias judiciales y otros contratos de la administración pública⁴⁰.

En cumplimiento de este marco legal, el Decreto Distrital 175 de 2004 y las Resoluciones 866 de 2004 y 303 de 2007 reglamentan el Proceso Básico de Gestión de las Obligaciones Contingentes Distritales, el cual establece que la Oficina de Análisis y Control de Riesgo de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. es la instancia responsable de la consolidación de la información referente a este tipo de obligaciones⁴¹.

9.1.1 Pasivos Contingentes Judiciales⁴²

Con base en las normas antes mencionadas, la administración distrital desarrolló un sistema de información de procesos judiciales (SIPROJ), en el cual las entidades están obligadas a reportar sus procesos judiciales.

Evolución del Contingente Judicial

La Actividad Litigiosa es el principal componente de los Pasivos Contingentes del Distrito. Como resultado de los fallos en contra de las entidades distritales el pago de sentencias judiciales, hecho a través del presupuesto distrital, y correspondiente a la administración central y los establecimientos públicos, sumó \$212 mil millones de pesos constantes de 2018 durante el periodo 2010-2018, equivalentes a 2,4% de los ingresos tributarios percibidos por la administración central en 2018.

Ese año se pagaron \$ 8.468 millones por el rubro de Sentencias y Conciliaciones, con cargo al Presupuesto Anual del Distrito, de los cuales el 36% corresponde a establecimientos públicos y el 64% a la administración central.

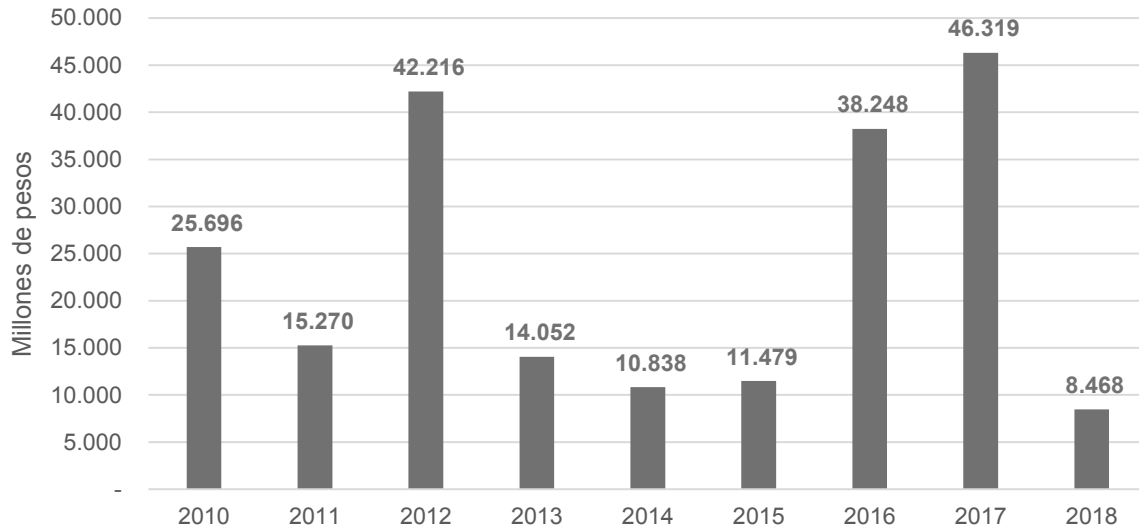
Como se observa en el Gráfico 9.1, los pagos tuvieron un descenso apreciable en 2018, explicado por las menores erogaciones de procesos fallados en contra del Fondo Financiero Distrital de Salud.

⁴⁰Cuando son obligaciones que tienen su origen en hechos específicos que pueden ocurrir o no.

⁴¹ La resolución 303 de diciembre de 2007, modificó el capítulo 4 de la resolución 866 de 2004 en cuanto al proceso básico de la gestión, y se ajustaron los plazos de calificación del SIPROJ (Sistema de Información de Procesos Judiciales de Bogotá D.C) por parte de las áreas jurídicas de las diferentes entidades distritales.

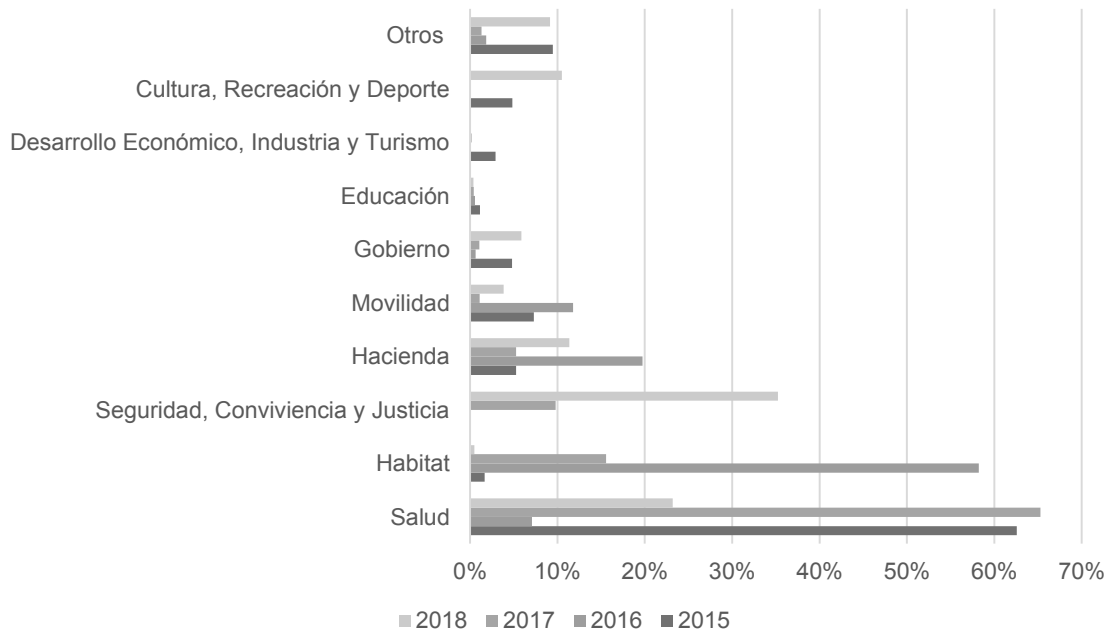
⁴² La información de este capítulo es tomada del aplicativo SIPROJ-WEB, que contiene el reporte de las obligaciones contingentes originadas en procesos judiciales, contratos estatales y operaciones de crédito público. Así mismo incluye la distribución anual del valor estimado del contingente en un horizonte de mediano plazo.

Gráfico 9.1.
Pagos Efectuados por Sentencias y Conciliaciones
2019=100



Fuente: Ejecuciones Presupuestales Predis

Gráfico 9.2.
Sectores con Mayor Volumen de Pagos Por Procesos %



Fuente: Ejecuciones Presupuestales Predis

Durante los últimos cuatro años se observa una tendencia hacia la concentración de este tipo de pagos en pocos sectores, en particular en salud, seguridad, convivencia y justicia,

hacienda, cultura, recreación y deporte. En 2018 el sector seguridad, convivencia y justicia explicó 35% de este tipo de pagos (Gráfico 9.2).

En un horizonte de mediano plazo, el número y monto de las pretensiones de los litigios en curso contra del Distrito significan una contingencia para sus finanzas que es conveniente revelar. Al cierre del segundo trimestre de 2019, de acuerdo con el sistema de información SIPROJ WEB, había registrados 17.008 procesos judiciales activos en contra del sector público distrital, con pretensiones por \$24,4 billones de pesos.

Es baja la probabilidad de que la totalidad de estas pretensiones se convierta en obligaciones de pago. La ejecución presupuestal revela pagos por sentencias judiciales menores a los montos de las pretensiones. Entre diciembre de 2015 y junio de 2019 la administración central pagó \$ 100 mil millones⁴³ por fallos judiciales en contra del Distrito, suma equivalente a 0,4% del valor total de las pretensiones existentes al cierre del primer semestre de 2019.

En todo caso, la actividad litigiosa contra el Distrito viene en aumento: en el primer semestre de 2019 los procesos judiciales en contra crecieron 10% respecto del mismo periodo de 2018, impulsados por las acciones de tutela y los procesos administrativos (Cuadro 9.1).

Cuadro 9.1.
Procesos Judiciales activos en contra del Distrito

Jurisdicción	2do Trim 2018		1er Trim 2019		2do Trim 2019	
	Total	Part.%	Total	Part.%	Total	Part.%
Administrativo	5.287	34,1%	5.495	34,3%	5.813	34,2%
Acción de Tutela	6.924	44,7%	7.664	47,8%	8.367	49,2%
Laboral	1.821	11,8%	1.712	10,7%	1.583	9,3%
Conciliación	824	5,3%	475	3,0%	522	3,1%
Acción Popular	227	1,5%	202	1,3%	212	1,2%
Civil	210	1,4%	281	1,8%	285	1,7%
Acción de Grupo	68	0,4%	66	0,4%	71	0,4%
Acción de Cumplimiento	25	0,2%	23	0,1%	25	0,1%
Proceso Penal	96	0,6%	113	0,7%	119	0,7%
Proceso Arbitral	4	0,0%	2	0,0%	2	0,0%
Acción de Inconstitucionalidad	7	0,0%	10	0,1%	9	0,1%
TOTAL, GENERAL	15.493	100%	16.043	100%	17.008	100%
Variación Trimestral	0,36%		2,07%		6,02%	

Fuente: Base Datos Secretaría General

No todas las demandas en contra de la ciudad se traducen en pretensiones económicas, lo cual mitiga el crecimiento del pasivo contingente. Como se aprecia en el Cuadro 9.2, al

⁴³ La fuente de información para la realización de esta sección es la Dirección Distrital de Presupuesto.

terminar el primer semestre de 2019 alrededor de la mitad de los procesos judiciales fueron acciones de tutela sin pretensiones económicas.

Cuadro 9.2.
Procesos Judiciales activos en contra del Distrito con valor de pretensión

Jurisdicción	Cantidad Procesos		Valor Pretensiones (Miles de millones)		Cantidad Procesos		Valor Pretensiones (Miles de millones)	
	1er Trim 2019		1er Trim 2019		2do Trim 2019		2do Trim 2019	
	Total	Part. %	Total	Part. %	Total	Part. %	Total	Part. %
Administrativo	5.495	34,3%	17.037	69,0%	5.813	34,2%	16.830	68,9%
Acción de Tutela	7.664	47,8%	-	0,0%	8.367	49,2%	-	0,0%
Laboral	1.712	10,7%	113	0,5%	1.583	9,3%	113	0,5%
Conciliación	475	3,0%	2.670	10,8%	522	3,1%	2.623	10,7%
Acción Popular	202	1,3%	2	0,0%	212	1,2%	2	0,0%
Civil	281	1,8%	348	1,4%	285	1,7%	343	1,4%
Acción de Grupo	66	0,4%	4.522	18,3%	71	0,4%	4.527	18,5%
Acción de Cumplimiento	23	0,1%	-	0,0%	25	0,1%	-	0,0%
Proceso Penal	113	0,7%	1	0,0%	119	0,7%	1	0,0%
Proceso Arbitral	2	0,0%	-	0,0%	2	0,0%	-	0,0%
Acción de Inconstitucionalidad	10	0,1%	-	0,0%	9	0,1%	-	0,0%
Concursal	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
TOTAL	16.043	100%	24.694	100%	17.008	100%	24.439	100%

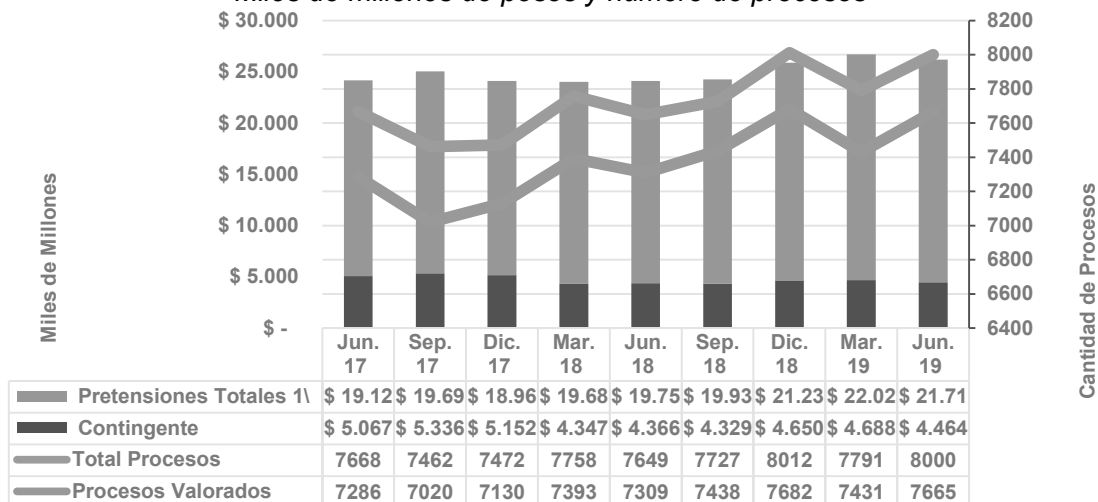
Fuente: Base Datos Secretaría General

No todos los procesos con pretensiones económicas son sujetos de valoración para efectos de la estimación de los pasivos contingentes. Al terminar el segundo trimestre de 2019 fue valorado el 96% de los procesos con pretensiones económicas (7.665 de un total de 8.000), debido a que el restante 4% no tenía definida una probabilidad de riesgo por parte de los apoderados legales de las entidades demandadas.

Entre el primer semestre de 2017 y el primer semestre de 2019 aumentó el número de procesos valorados y el monto de las pretensiones económicas: los primeros pasaron de 7.286 a 8.000 y los segundos de \$19,1 billones a \$21,7 billones (Gráfico 9.3).

Gráfico 9.3. Contingente Judicial Distrital Estimado

Miles de millones de pesos y número de procesos



1\ Este valor corresponde a los procesos valorados

Fuente: Base de Datos Secretaría Jurídica Distrital

Pese al incremento de los litigios en contra, en los últimos dos años el pasivo contingente tiene una tendencia a la baja debido a que, a juicio de los analistas jurídicos, ha crecido la probabilidad de fallos a favor del Distrito, sobre todo para los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho. Entre el primer semestre de 2017 y el primer semestre de 2019 el valor estimado del pasivo contingente bajó de \$5,06 billones a \$4,4 billones⁴⁴ (Gráfico 9.3).

En los procesos administrativos y las acciones de grupo se concentró el valor del pasivo contingente judicial al cierre del primer semestre de 2019, con 97,8%⁴⁵ del total. (cuadro 9.3)

Cuadro 9.3. Pasivos Contingentes judiciales por jurisdicción y tipo de proceso

Jurisdicción	I TRIM 2019					II TRIM 2019					Variación Vr. Contingente
	Cant. Procesos	Part. %	Valor (miles de millones)	Part. %	Prob. %	Cant. Procesos	Part. %	Valor (miles de millones)	Part. %	Prob. %	
Administrativo	5.495	70,5%	\$ 3.137	66,92%	30,9%	5.813	72,7%	\$ 2.912	65,2%	30,39%	-7,2%
Laboral	1.712	22,0%	\$ 14	0,29%	25,8%	1.583	19,8%	\$ 14	0,3%	26,78%	1,4%
Acción Popular	202	2,6%	\$ 0	0,00%	30,8%	212	2,7%	\$ 0	0,0%	30,41%	-4,9%
Civil	281	3,6%	\$ 82	1,76%	28,7%	285	3,6%	\$ 81	1,8%	28,91%	-1,3%
Acción de Grupo	66	0,8%	\$ 1.454	31,03%	27,8%	71	0,9%	\$ 1.457	32,6%	27,91%	0,2%
Acción de Cumplimiento	23	0,3%	\$ -	0,00%	0,0%	25	0,3%	\$ -	0,0%	0,00%	0,0%
Acción de inconstitucionalidad	10	0,1%	\$ -	0,00%	0,0%	9	0,1%	\$ -	0,0%	0,00%	0,0%
Proceso Arbitral	2	0,0%	\$ -	0,00%	0,0%	2	0,0%	\$ -	0,0%	0,00%	0,0%
Totales	7791	100%	\$ 4.688	100%		8000	100%	\$ 4.464	100%		

Fuente: Base Datos Secretaría General

⁴⁴ El valor del pasivo contingente estimado representa el potencial riesgo económico al que se vería expuesto el Distrito en caso de que se llegasen a perder todos los procesos judiciales valorados.

⁴⁵ Es la suma de los dos grupos del II semestre de 2019 que conforman el 97%.

En los dos últimos años se redujo el pasivo contingente estimado como porcentaje de las pretensiones valoradas: pasó de 26,5% en junio de 2017 a 20,5% en junio de 2019 (Cuadro 9.4).

Cuadro 9.4.
Valoración de pretensiones y contingentes
Miles de millones de pesos

	Jun.17	Sep.17	Dic.17	Mar.18	Jun.18	Sep.18	Dic.18	Mar.19	Jun.19	Var. %
Vr. Pretensiones Totales	\$ 19.121	\$ 19.698	\$ 18.964	\$ 19.689	\$ 19.757	\$ 19.934	\$ 21.283	\$ 22.022	\$ 21.717	-1,39%
Vr. Contingente	\$ 5.068	\$ 5.336	\$ 5.152	\$ 4.347	\$ 4.366	\$ 4.329	\$ 4.650	\$ 4.688	\$ 4.464	-4,77%
Contingente /Pretensiones	26,50%	27,09%	27,17%	22,08%	22,10%	21,71%	21,85%	21,29%	20,56%	
Cantidad de Procesos										
No. Total Procesos	7.668	7.462	7.472	7.758	7.649	7.727	8.012	7.791	8.000	2,68%
No. Procesos Valorados	7.286	7.020	7.130	7.393	7.309	7.438	7.682	7.431	7.665	3,15%
Valorados / Total	95,02%	94,08%	95,42%	95,30%	95,55%	96,26%	95,88%	95,38%	95,81%	

Fuente: Base Datos Secretaría General

A junio de 2019 el pasivo contingente atribuible a los sectores de movilidad y hábitat sumó \$2,3 billones (54% del total), mientras que educación fue el sector con la mayor probabilidad de fallos adversos para el Distrito, pues allí el pasivo contingente como porcentaje de las pretensiones valoradas llegó a 39,3%⁴⁶ (Cuadro 9.5). En el segundo trimestre de 2019 el sector administrativo contabilizó el menor valor del pasivo contingente, pero tuvo el mayor crecimiento de este tipo de pasivos respecto al primer trimestre del mismo año (462%), por cuenta de un proceso contractual de la Secretaría Distrital de la Mujer⁴⁷. En el mismo periodo el pasivo contingente originado en el sector de Seguridad, Convivencia y Justicia creció 50,3%, debido a 30 nuevos procesos, de los cuales, los más representativos corresponden a reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho.

⁴⁶ Este de estimaciones son indicativas, toda vez que dentro de un proceso puede participar más de una entidad distrital y que cada entidad está vinculada con un sector administrativo.

⁴⁷ El valor de pretensión de este proceso asciende a \$ 405 millones y su pasivo contingente se estima en \$80 millones.

Cuadro 9.5. Contingentes judiciales por sectores

Sector Administrativo	I TRIMESTRE 2019		II TRIMESTRE 2019		Variación % del Valor del Contingente
	Valores en Miles de Millones \$	Contingente / Valor de las Pretenciones (%)	Valores en Miles de Millones \$	Contingente / Valor de las Pretenciones (%)	
	Contingente		Contingente		
Movilidad	\$ 1.326	16,1%	\$ 1.328	16,1%	0,16%
Hábitat	\$ 1.222	25,5%	\$ 1.079	24,4%	-11,68%
Planeación	\$ 334	17,0%	\$ 316	16,0%	-5,34%
Ambiente	\$ 368	27,0%	\$ 363	26,3%	-1,52%
Hacienda	\$ 259	22,5%	\$ 250	21,6%	-3,59%
Gobierno	\$ 337	29,8%	\$ 289	27,4%	-14,04%
Cultura, Recreación y Deporte	\$ 421	27,7%	\$ 419	27,5%	-0,50%
Educación	\$ 193	40,2%	\$ 188	39,3%	-2,40%
Salud	\$ 62	9,8%	\$ 66	9,1%	7,09%
Gestión Jurídica	\$ 0	1,0%	\$ 0	1,0%	-3,73%
Gobierno, Seguridad y Convivencia	\$ 24	17,2%	\$ 16	13,7%	-34,46%
Seguridad, Convivencia y Justicia	\$ 16	19,2%	\$ 24	10,8%	50,33%
Control	\$ 103	29,1%	\$ 100	28,0%	-3,25%
Integración Social	\$ 14	22,8%	\$ 13	22,0%	-2,07%
Desarrollo Económico, Industria y Turismo	\$ 8	8,4%	\$ 11	11,7%	38,68%
Gestión Pública	\$ 2	16,6%	\$ 2	16,0%	-4,01%
Mujer	\$ 0,02	3,6%	\$ 0,10	20,4%	462,50%
Total General	4.688	21,3%	4.464	20,5%	-4,77%

Fuente: Base Datos Secretaría General

Nota: Los sectores relacionados en este capítulo se encuentran actualizados según la nueva estructura del Distrito Capital.

A junio de 2019 cinco entidades concentran 54% de las contingentes totales: Transmilenio, EAAB, IDU, IDRD y Secretaría Distrital de Planeación⁴⁸. Y el mayor riesgo de este contingente se encuentra en la EAAB, donde la probabilidad de fallos en contra se estimó en 21,8% (Cuadro 9.6). Entre marzo y junio de 2019, la mayor disminución del pasivo contingente ocurrió en la UAESP (56.7%), gracias a menores contingencias por \$181 mil millones en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

48 El grupo de otras entidades incluye aquellas cuya participación individual en el total es 1%.

Cuadro 9.6.
Contingentes judiciales por entidad
Miles de millones de pesos

Entidad	I TRIMESTRE 2019			II TRIMESTRE 2019			Variación Valor Contingente
	Valor Miles de Millones	Part. % Vlr	Probabilidad de Fallo en Contra %	Valor Miles de Millones	Part. % Vlr	Probabilidad de Fallo en Contra %	
Transmilenio S.A.	\$ 785	16,74%	9,21%	\$ 776	17,38%	9,04%	-1,12%
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	\$ 471	10,05%	20,63%	\$ 465	10,42%	21,28%	-1,22%
Instituto de Desarrollo Urbano	\$ 436	9,31%	9,26%	\$ 425	9,53%	9,31%	-2,58%
Instituto Distrital de Recreación y Deporte	\$ 417	8,89%	8,00%	\$ 415	9,29%	7,94%	-0,47%
Secretaría Distrital de Planeación	\$ 334	7,13%	5,68%	\$ 316	7,09%	5,84%	-5,34%
Secretaría Distrital de Ambiente	\$ 227	4,84%	4,09%	\$ 217	4,86%	4,22%	-4,45%
Secretaría Distrital de Hábitat	\$ 156	3,33%	18,14%	\$ 203	4,54%	19,83%	29,59%
Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distr	\$ 203	4,33%	2,45%	\$ 196	4,39%	2,53%	-3,40%
Secretaría Distrital de Educación	\$ 190	4,05%	6,65%	\$ 184	4,13%	6,42%	-2,91%
IDIGER - Instituto Distrital de Gestión de Riesgos	\$ 141	3,00%	2,20%	\$ 145	3,25%	2,27%	3,21%
Empresa de renovación y desarrollo urbano de Bogotá D.C.	\$ 152	3,24%	1,50%	\$ 143	3,21%	1,49%	-5,74%
Unidad administrativa especial de servicios públicos	\$ 320	6,83%	4,89%	\$ 139	3,10%	2,61%	-56,76%
Secretaría de Gobierno Alcaldía Local-San Cristóbal	\$ 159	3,39%	4,76%	\$ 114	2,54%	3,45%	-28,58%
Secretaría Distrital de Movilidad	\$ 95	2,03%	2,14%	\$ 100	2,24%	2,30%	5,20%
Contraloría de Bogotá	\$ 102	2,17%	1,10%	\$ 99	2,21%	1,14%	-3,30%
Otras	\$ 500	10,67%		\$ 528	11,82%		5,62%
TOTAL	\$ 4.688	100%		4.464	100%		-4,8%

Fuente: Base Datos Secretaría Jurídica Distrital

Los litigios, las pretensiones y las contingencias judiciales de la administración central y los establecimientos públicos se redujeron entre marzo y junio de 2019; pese a lo cual, al culminar el primer semestre del citado año, allí se originó el 64% de este tipo de pasivos en el consolidado distrital (Cuadro 9.7).

Cuadro 9.7.
Procesos, Pretensiones y Contingencias Judiciales Distritales
Miles de millones de pesos

CONTINGENCIAS	PRIMER TRIMESTRE 2019	SEGUNDO TRIMESTRE 2019	VARIACIÓN (%)
1. NÚMERO DE PROCESOS			
Sujetos de Valoración del Sector Central y Estapúblicos en SIPROJ-V	9.726	8.326	-14,39%
Valorados del Sector Central y Estapúblicos en SIPROJ-WEB (2)	9.530	8.184	-14,12%
Porcentaje (2 / 1)	97,98%	98,29%	
2. PRETENSIONES (Miles de Millones)			
Del total de los Procesos en Contra	\$ 22.022	\$ 21.814	-0,94%
De los Procesos Valorados (A)	\$ 21.899	\$ 21.717	-0,83%
Públicos (B)	\$ 13.197	\$ 12.459	-5,59%
Porcentaje (B / A)	60,26%	57,37%	
3. CONTINGENCIA ESTIMADA (Miles de Millones)			
Del Total de los Procesos Valorados en SIPROJ-WEB (C)	\$ 4.688	\$ 4.464	-4,77%
Del Sector Central y Establecimientos Públicos (D)	\$ 3.148	\$ 2.874	-8,72%
Porcentaje (D / C)	67,16%	64,37%	
Porcentaje (D / B)	23,86%	23,06%	

Fuente: Base Datos Secretaría General - Valoración Contingente Judicial Segundo Trimestre 2019

Al terminar junio de 2019 los pasivos contingentes de la administración central fueron 17% mayores que los relacionados con los establecimientos públicos. Las Secretarías Distritales con mayores contingencias fueron Planeación (18,79%), Ambiente (12,89%) y Hábitat (12,03%), por acciones de grupo y procesos de nulidad y restablecimiento del derecho. Los establecimientos públicos con mayores contingencias judiciales fueron IDU (35,72%) e IDRD (34,83%), como consecuencia de procesos contractuales y acciones de grupo (Cuadro 9.8).

Cuadro 9.8.
Composición de los Contingentes Judiciales de la Administración Central y los Establecimientos Públicos a junio de 2019
Miles de millones de pesos

Sector	Entidad	Valor II Trim	Valor (Miles de Millones)	Part. Vlr
Central	Secretaría Distrital de Planeación	\$ 363	\$ 316	18,79%
	Secretaría Distrital de Ambiente	\$ 237	\$ 217	12,89%
	Secretaría Distrital de Hábitat	\$ 149	\$ 203	12,03%
	Secretaría Distrital de Hacienda	\$ 137	\$ 196	11,65%
	Secretaría Distrital de Educación	\$ 126	\$ 184	10,96%
	Secretaria De Gobierno Alc.Local-San Cristobal	\$ 107	\$ 114	6,74%
	Secretaría Distrital de Movilidad		\$ 100	5,95%
	Otras	\$ 590	\$ 353	20,98%
Total Central		\$ 1.711	\$ 1.683	58,58%
Establecimiento Público	Instituto de Desarrollo Urbano	\$ 442	\$ 425	35,72%
	Instituto Distrital de Recreación y Deporte	\$ 408	\$ 415	34,83%
	IDIGER - Instituto Distrital de Gestion de Riesgos y Cambio Climático	\$ 134	\$ 145	12,18%
	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos		\$ 139	11,64%
	Otras	\$ 132	\$ 67	5,62%
Total Establecimientos Públicos		\$ 1.115	\$ 1.190	41,42%
Totales		\$ 2.826	\$ 2.874	100,00%

Fuente: Base Datos Secretaría Jurídica Distrital

Perfil de Riesgo de las contingencias Judiciales

El horizonte de tiempo analizado corresponde a 10 años, periodo consistente con el MFMP. El análisis de riesgo está basado en la fecha estimada de fallo definitivo de los procesos judiciales en contra de las entidades del sector central y los establecimientos públicos.

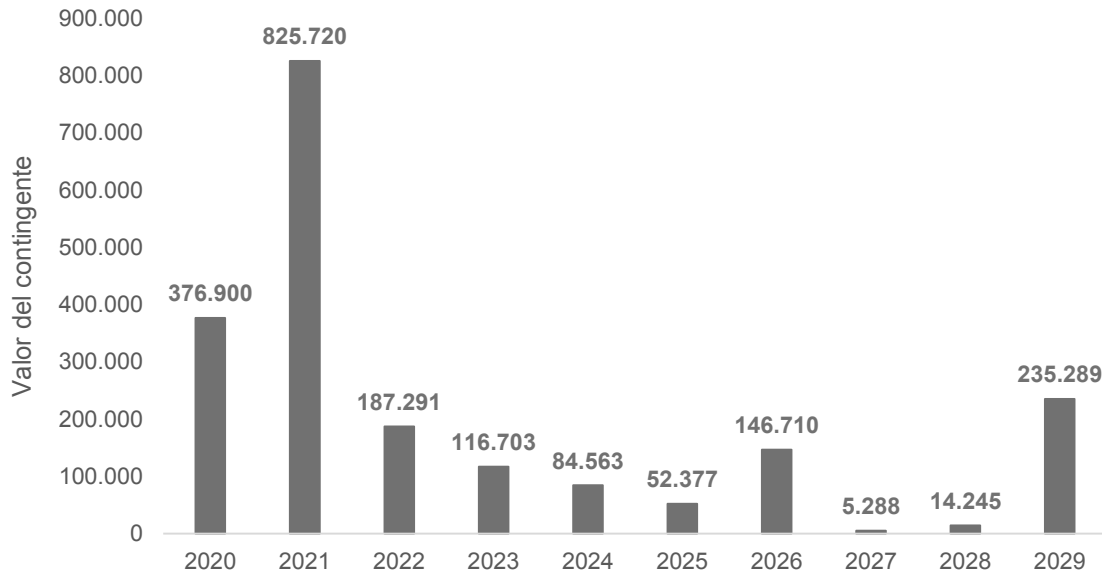
Sin considerar el riesgo inminente, esto es, descontando aquellos procesos que fueron reportados por los abogados con un tiempo estimado de fallo inferior o igual a seis meses, se obtiene la distribución del contingente del gráfico 9.4. En él se puede apreciar que en 2021 se presenta el mayor riesgo por pago de contingencias judiciales.

Por entidad, el 73,66% del pasivo contingente estimado para 2020 se encuentra concentrado en las siguientes entidades: IDU (28,83%), Secretaría de Hacienda (22,85%) y Secretaria de Ambiente (21,99%).

Respecto al número de procesos, las entidades que se espera tendrán mayor participación frente al total de procesos para el 2020 son: el Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones (FONCEP) (23,15%), Secretaría de Educación (22,45%) y la Secretaría de Hacienda (10,22%), participación que se encuentra en procesos de nulidad y

restablecimiento del derecho y ordinarios laborales, seguidos por contractuales y de reparación directa.

Gráfico 9.4.
Valor del contingente proyectado
Miles de millones de pesos de 2019



Fuente: SDH- Oficina de Análisis y Control de Riesgos

Perfil de Riesgo por Jurisdicción

El perfil de riesgo estimado de los procesos judiciales por jurisdicción está concentrado en el nivel medio (\$4.206 miles de millones, equivalentes a 94,18% del total), con una probabilidad promedio de fallo en contra de 27,8%. En este nivel de riesgo, el 65,02% del pasivo contingente proviene de la jurisdicción administrativa (Cuadro 9.9).

Cuadro 9.9.
Perfil de Riesgo por Jurisdicción a junio 30 de 2019
Miles de millones de pesos

PERFIL DE RIESGO JURISDICCIÓN	PROBABILIDAD	VR PRETENSIÓN (Miles de millones)	VR CONTINGENT E (Miles de millones)	% PART CONTINGENTE	% PART PRETENSION POR ENTIDAD	CANTIDAD PROCESOS
ALTA	51,52%	\$ 509	\$ 259	5,79%	2,33%	114
Acción Constitucional	52,94%	\$ 472	\$ 250	5,60%	2,16%	6
Administrativo	51,42%	\$ 37	\$ 9	0,19%	0,17%	107
Laboral	50,57%	\$ 0	\$ 0	0,00%	0,00%	1
MEDIA	27,86%	\$ 21.121	\$ 4.205	94,18%	96,82%	7288
Acción Constitucional	28,65%	\$ 4.057	\$ 1.207	27,04%	18,60%	290
Administrativo	28,32%	\$ 16.677	\$ 2.903	65,02%	76,45%	5506
Civil	24,34%	\$ 284	\$ 81	1,82%	1,30%	151
Laboral	25,91%	\$ 103	\$ 14	0,31%	0,47%	1341
BAJA	7,42%	\$ 87	\$ 1	0,02%	0,40%	256
Acción Constitucional	8,98%	\$ 0	\$ 0	0,00%	0,00%	8
Administrativo	8,33%	\$ 82	\$ 1	0,02%	0,37%	83
Civil	6,73%	\$ 2	\$ 0	0,00%	0,01%	13
Laboral	6,84%	\$ 4	\$ 0	0,00%	0,02%	150
Proceso Arbitral	6,83%	\$ 0	\$ 0	0,00%	0,00%	2
SIN PROBABILIDAD	0,00%	\$ 98	\$ 0	0,00%	0,45%	342
Acción Constitucional	0,00%	\$ 0	\$ 0	0,00%	0,00%	13
Administrativo	0,00%	\$ 34	\$ 0	0,00%	0,15%	117
Civil	0,00%	\$ 57	\$ 0	0,00%	0,26%	121
Laboral	0,00%	\$ 7	\$ 0	0,00%	0,03%	91
TOTAL GENERAL	26,58%	\$ 21.814	\$ 4.464	100,00%	100,00%	8000

Fuente: Base Datos Secretaría General

El contingente con riesgo alto de fallos adversos se estima en 5,79% de las contingencias totales estimadas. Al cierre del primer semestre de 2019, el valor de este tipo de pasivos ascendería a \$259 mil millones, con una probabilidad promedio de fallo en contra de 51,52%, proveniente de procesos de acción constitucional. Entre ellos sobresale un proceso de acción de grupo en contra de la Secretaría de Educación y dos acciones de grupo contra la de Hábitat.

9.1.2 Pasivos Contingentes en Contratos Administrativos

En este trimestre no fueron reportadas por las entidades distritales obligaciones contingentes generadas por contratos estatales.

9.1.3 Pasivos Contingentes en Operaciones de Crédito Público.

A junio 30 de 2019 no fueron reportadas obligaciones contingentes originadas en operaciones de crédito público por el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades distritales.

9.1.4 Valoración Contingente Judicial Sector Central y Establecimientos Públicos.

En este trimestre el valor del contingente del sector central corresponde a \$1,7 billones y el de los establecimientos públicos \$1,1 billones. La suma de estos dos sectores representa el 64,37% del total del contingente del Distrito.

9.2 Pasivo pensional

La deuda pensional del Distrito se reconoce y revela con base en cálculos actuariales, realizados de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 549 de 1999, el Decreto 1308 de 2003 y demás normas que regulan la materia. De este modo, la metodología para el cálculo del pasivo pensional del Distrito proviene de normas originadas a nivel nacional, y esta labor es realizada por el FONCEP y la Universidad Distrital.

El valor resultante del cálculo actuarial equivale al valor presente de los pagos futuros que la Administración Distrital debe realizar a sus pensionados actuales, o a quienes hayan adquirido derechos por concepto de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de pensiones y bonos pensionales. También incluye el valor presente de los pagos futuros que la entidad deberá realizar por concepto de aportes pensionales que estipula la ley a favor del personal activo.

Con base en ello, el FONCEP estima que el saldo del pasivo pensional de Bogotá a 31 de julio de 2019 asciende a \$11,05 billones. Este monto comprende el valor de las obligaciones pensionales de las entidades que aportaban a la extinta Caja de Previsión del Distrito y las entidades liquidadas, así como las del sector educación⁴⁹.

La cobertura del pasivo registrado en el FONCEP a 31 de julio de 2019 es del 67,6%. El activo es de \$ 7,4 billones, que se descompone en depósitos en el MHCP- FONPET por \$4,64 billones (incluye el valor de los sectores Propósito General, Salud y Educación), recursos en encargos fiduciarios por \$2.68 billones y la propiedad de planta y equipo, que junto con otros activos suma \$158 mil millones⁵⁰.

En relación con la financiación del pasivo pensional de la Universidad Distrital, la Administración Central tiene la obligación de concurrencia junto con la Nación y la Universidad, ya que FONCEP no se encuentra a cargo de ella. El cálculo actuarial realizado por la Universidad para la vigencia de 2018 está basado en lo establecido en las convenciones colectivas de esa institución.

Sin embargo, es muy difícil determinar el valor sobre el cual debe concurrir la Administración Central, ya que este tipo de obligaciones se estipulan únicamente bajo las normas legales vigentes. En consecuencia, los factores no contemplados por la ley los debe asumir la Universidad. De allí que se requieran dos cálculos actuariales: uno con los factores ajustados a derecho y otro con los factores extralegales.

⁴⁹ Este dato fue reportado por el FONCEP a través del Anexo No 1, correspondiente al Comunicado recibido del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de 3 de octubre de 2018 dirigido al señor Alcalde Mayor de Bogotá.

⁵⁰ Ibid.

La reserva actuarial del pasivo pensional de la Universidad Distrital incluye los siguientes grupos: a) pensionados: titulares y sustitutos de las pensiones que reconoció la Universidad; b) cuotas partes por pagar aceptadas por la Universidad; c) bonos pensionales del personal activo y de retirados, con los cuales la Universidad generó pasivo pensional hasta la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 y d) las reservas de docentes con vinculación especial.

Con corte a 31 de diciembre de 2018 la Universidad Distrital registra un pasivo pensional estimado en \$891 mil millones. De este total, \$829 mil millones (93%) corresponden al grupo de jubilados, mientras que \$61 mil millones (7%) a los bonos pensionales de trabajadores activos, retirados y docentes de vinculación especial.

9.3 Pasivos Exigibles

Corresponden a compromisos que se adquirieron con el cumplimiento de las formalidades plenas, que deben asumirse con cargo al presupuesto disponible de la vigencia en que se pagan, por cuanto las reservas presupuestales que los respaldaron en su oportunidad fenecieron, por no haberse pagado en el transcurso de la vigencia fiscal en que se constituyeron.

Para 2020 los pasivos exigibles programados son \$567,7 mil millones. De estos, \$175 mil millones corresponden a entidades de la Administración Central y \$392 mil millones a Establecimientos Públicos (Cuadro 9.10).

Cuadro 9.10.
Pasivos Exigibles Programados para 2020
Millones de pesos

Entidad	Monto programado 2020
Secretaría Distrital de Educación	22.324
Secretaría Distrital de Integración Social	2.180
Secretaria Distrital De Ambiente	2.399
Secretaría Distrital de Hábitat	7.367
Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	37.571
Secretaría Distrital de Movilidad	103.658
Subtotal Administración Central	175.499
Fondo Financiero Distrital de Salud	1.169
Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDR	10.868
Instituto Distrital de las Artes-IDARTES	195
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático-IDIGER	38
Jardín Botánico José Celestino Mutis	457
Caja de Vivienda Popular	1.570
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	12.037
Instituto de Desarrollo Urbano	360.045
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	5.857
Subtotal Establecimientos Públicos	392.235
Total pasivos Exigibles	567.734

Fuente: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto

10 COSTO FISCAL DE LOS PROYECTOS DE ACUERDO SANCIONADOS EN LA VIGENCIA FISCAL 2018

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 819 de 2003,⁵¹ en este capítulo se presenta la cuantificación del costo fiscal de los acuerdos sancionados en 2018. Se trata de los Acuerdos cuyos costos afectan la estructura de gastos de la administración central distrital.

Para estimar el costo de los Acuerdos sancionados, se considera, de manera general, que un Acuerdo tiene costo fiscal si ordena un nuevo gasto o un monto mayor al de un gasto ya existente. Igualmente, se valora si el costo fiscal será transitorio o permanente. Los costos pueden ser considerados permanentes si perduran en el tiempo o transitorios si se genera un gasto durante una o máximo dos vigencias fiscales específicas.

El capítulo presenta el detalle de estos Acuerdos, así como sus fuentes de financiación. Pero, en todo caso, sus costos fiscales forman parte del Plan Financiero.

Se subraya que algunos Acuerdos sancionados en 2018 tienen costos fiscales pero, en el momento de elaborar este documento, no son cuantificables, debido a la ausencia de la información necesaria para su estimación, o a que se presentan dificultades para establecer los gastos asociados con la ejecución de su mandato, puesto que su cumplimiento requiere la adopción de medidas pendientes de reglamentación, o porque en su articulado no se precisan los gastos que debe realizar el Distrito para asegurar su cumplimiento.

Al hacer la revisión, se encuentra que en la vigencia 2018 fueron aprobados por el Concejo Distrital de Bogotá 37 Acuerdos, la totalidad de los cuales fueron sancionados por el Alcalde Mayor⁵². Del total de Acuerdos sancionados, 15 no tienen costo fiscal; uno tiene costo fiscal estimable; 15 tienen costo fiscal no estimable porque, como se mencionó antes, no se cuenta con información precisa para su cuantificación; en cinco de ellos el impacto fiscal se encuentra explicado en el capítulo correspondiente al Plan Financiero porque está asociado con compromisos de gasto asumidos mediante vigencias futuras; y uno expide el presupuesto del Distrito Capital 2019.

El cuadro 10.1 detalla los Acuerdos sancionados sin costo fiscal. Estos están dirigidos a establecer el cobro de la contribución de valorización por beneficio local, estrategias institucionales de prevención del delito, promover los derechos humanos y decretar honores.

⁵¹ Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" En <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13712>

⁵² Acuerdos promulgados por el Concejo de Bogotá 2018 en <http://concejodebogota.gov.co/acuerdos-aprobados-2018/cbogota/2018-05-08/095007.php>

10.1. Cuadro ACUERDOS SANCIONADOS SIN COSTO FISCAL

N°	Acuerdo	Fecha de Aprobación	Objeto	Sin Costo
1	698	Febrero 05 2018	"Por el cual se establecen los objetivos y principios del sistema Distrital de Derechos Humanos y se deroga el Acuerdo Distrital 4 de 1995"	NINGUNO
2	702	Abril 23 de 2018	."Por el cual se adoptan lineamientos para la definición de estrategias de prevención frente a la ocurrencia de crímenes cibernéticos que amenazan o vulneran los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del Distrito Capital"	NINGUNO
3	703	Abril 23 de 2018	"Por medio del cual se actualiza el Sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencias SOFIA y se dictan otras disposiciones"	NINGUNO
4	704	Mayo 2 de 2018	"Por medio del cual se establecen mecanismos para la correcta disposición de gomas de mascar y colillas de cigarrillo y el cuidado del espacio público y se dictan otras disposiciones"	NINGUNO
5	705	Mayo 9 de 2018	"Por medio del cual se establece la semana de la cultura ciudadana, se promueven estrategias de cultura ciudadana y se dictan otras disposiciones"	NINGUNO
6	716	21 de septiembre 2018	"Por medio del cual se promueve a Bogotá D.C., como ciudad libre de discriminación y se dictan otras disposiciones"	NINGUNO
7	717	21 de septiembre 2018	"Por el cual se declara el 24 de noviembre como el día de la reconciliación y la paz en Bogotá y se crea la orden civil al mérito "Diana Turbay Quintero", en el grado cruz de oro.	NINGUNO
8	719	26 de septiembre 2018	"Por el cual se establecen lineamientos generales para promover medidas de austeridad y transparencia del gasto público en las entidades del orden Distrital, y se dictan otras disposiciones"	NINGUNO
9	721	26 de septiembre 2018	"Por el cual se crea la orden civil el mérito Constructores de Paz en el grado cruz de oro por el liderazgo en acciones, hechos o proyectos generadores de Paz y Convivencia en el Distrito Capital"	NINGUNO
10	723	22 de noviembre 2018	"Por el cual se promueve el programa "Escuela de Padres y Madres" en las instituciones educativas de preescolar, básica y media del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"	NINGUNO
11	724	6 de diciembre de 2018	"Por el cual se establece el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, y se dictan otras disposiciones"	NINGUNO
12	726	17 de diciembre 2018	"Por medio del cual se implementan medidas que promuevan la cultura de la gestión de residuos sólidos en el Distrito Capital"	NINGUNO
13	729	26 de diciembre 2018	"Por medio del cual se declara el 25 de octubre de cada año como el día Distrital del calzado, el cuero, la marroquinería y afines y se dictan otras disposiciones"	NINGUNO
14	730	27 de diciembre 2018	"Por el cual se rinde homenaje a la vida, obra y memoria de Javier de Nicoló y se dictan otras disposiciones"	NINGUNO
15	731	28 de diciembre 2018	"Por el cual se promueven acciones para la atención respetuosa, digna y humana de la ciudadanía y se fortalece y visibiliza la función del defensor del ciudadano en las entidades del distrito y se dictan otras disposiciones..."	NINGUNO

Fuente: Concejo Distrital
Elaboración Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

El único Acuerdo aprobado en 2018 con costo cuantificable fue el 714, el cual aprobó una adición presupuestal por \$333.122 millones, financiada con recursos provenientes del superávit fiscal de 2017 y el Sistema General de Participaciones, que no generará gastos permanentes (Cuadro 10.2).

Cuadro 10.2.
Acuerdos Sancionados con Costo Fiscal

N°	Acuerdo	Fecha de Aprobación	Objeto	Costo Fiscal Millones de Pesos			Fuente de Financiación
				Permanente	Transitorio	Total	
1	714	10 de septiembre de 2018	Adicionar el presupuesto Distrital 2018	0	332.596	332.596	SGP y Recursos de Capital de la Administración Central
Total						332.596	

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto

El costo fiscal de los Acuerdos 711, 713, 715 y 725 de 2018 no está incluido en el cuadro 10.2 por tratarse de vigencias futuras, cuyo efecto es analizado en el capítulo del Plan Financiero 2020 de este documento. El costo fiscal del Acuerdo 699 tampoco está incluido en el cuadro 10.2, pero sus efectos también están incluidos en el capítulo antes mencionado, pues está vinculado con los aportes de la ciudad para cofinanciar la Primera Línea del Metro, según lo autorizado por el Acuerdo 691 de 2017.

El análisis del impacto fiscal del Acuerdo 728 de 2018, por el cual se expide el presupuesto distrital 2019 fue presentado a consideración del Concejo y la opinión pública por medio del MFMP 2019. De todos modos, los resultados de la ejecución presupuestal acumulada hasta el tercer trimestre de 2019 y su estimación para el cierre de esta vigencia, son considerados para la elaboración del Plan Financiero 2020 y las proyecciones fiscales 2020–2030 contenidas en el MFMP 2020.

Los acuerdos sancionados en 2018 con costo fiscal no cuantificable, por la ausencia de información precisa para su estimación, al momento de elaborar este documento, son detallados en el cuadro 10.3.

Cuadro 10.3.
Acuerdos con Costo Fiscal no Cuantificable

N°	Acuerdo	Fecha de Aprobación	Objeto	Explicación
1	700	Marzo 9 de 2018	"Por medio del cual se implementa un programa de apoyo al personal uniformado de la fuerza pública adscrita a Bogotá, se crea la orden civil al mérito "Héroes del Distrito" y se establece el día 19 de febrero como día Distrital de la convivencia ciudadana"	Pendiente de Reglamentación
2	701	Marzo 14 de 2018	"Por medio del cual se implementa una estrategia de instalación de columpios en los parques del Distrito Capital, para niños en situación de discapacidad"	Pendiente de Reglamentación
3	706	Mayo 9 de 2018	"Por el cual se fomenta el desarrollo socioeconómico a través de la estrategia "Bogotá Productiva 24 Horas" en el Distrito Capital"	Pendiente de Reglamentación
4	707	Mayo 18 de 2018	"Por el cual se dictan lineamientos para la adopción de medidas de inclusión, acciones afirmativas y de ajustes razonables que permitan el acceso real y efectivo de las personas con discapacidad para el disfrute de los parques recreativos y escenarios deportivos del Distrito Capital"	Pendiente de Reglamentación

N°	Acuerdo	Fecha de Aprobación	Objeto	Explicación
5	708	Mayo 18 de 2018	"Por medio del cual se adoptan los lineamientos de la política Pública de la bicicleta en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"	Pendiente de Reglamentación
6	709	Junio 26 de 2018	"Por el cual se establecen lineamientos para el fomento, promoción, incentivo y desarrollo de la economía naranja en el Distrito Capital y se adoptan otras disposiciones"	Pendiente de Reglamentación
7	710	Junio 29 de 2018	"Por el cual se determinan los lineamientos para el fomento, la generación de empleo y el teletrabajo para personas con discapacidad y adultos mayores que requieren cuidado permanente y sus cuidadores y cuidadoras en el Distrito Capital, se establece una estrategia para la atención integral de cuidadores y cuidadoras y se dictan otras disposiciones".	Pendiente de Reglamentación
8	712	27 de agosto de 2018	"Por el cual se dictan lineamientos para la formulación de la Política Pública Distrital de acción comunal en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"	Pendiente de Reglamentación
9	718	26 de septiembre de 2018	"Por medio del cual se establecen lineamientos para la creación de la Red Distrital de Laboratorios Digitales, como mecanismos de investigación, desarrollo, incentivo y fortalecimiento a la innovación, tecnología y emprendimiento del Distrito Capital".	Pendiente de Reglamentación
10	720	26 de septiembre de 2018	"Por el cual se adoptan lineamientos para la Política Pública Distrital de Turismo y se dictan otras disposiciones".	Pendiente de Reglamentación
11	722	22 de noviembre de 2018	"Por el cual se establecen estrategias para la promoción, fomento y apoyo a la cultura de la lactancia materna y se apoya los Bancos de leche humana en el Distrito Capital"	Pendiente de Reglamentación
12	732	28 de diciembre de 2018	"Por medio del cual se adoptan medidas para la promoción y masificación de la movilidad eléctrica y demás tecnologías cero emisiones directas de material patinado en Bogotá D.C. y dictan atrás disposiciones"	Pendiente de Reglamentación
13	727	20 de diciembre de 2018	"Por el cual se fortalecen acciones para prestación de servicios de salud para la población materno perinatal, primera infancia e infancia del Distrito Capital"	Pendiente de Reglamentación
14	733	28 de diciembre de 2018	"Por medio del cual se adoptan medidas para mitigar la evasión del pago de la tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios en el sistema integrado de transporte público"	Pendiente de Reglamentación
15	734	28 de diciembre de 2018	"Por el cual se establecen medidas para los establecimientos que presten servicios relacionados con actividades deportivas en el distrito capital y se dictan otras disposiciones"	Pendiente de Reglamentación

Fuente: SDH

Los resultados de los cuadros 10.1, 10.2 y 10.3 fueron estimados de acuerdo con la metodología explicada en el MFMP 2019-2029⁵³ y basados en los estudios previos a la aprobación de los Acuerdos por parte del Concejo, que deben ser realizados por las

⁵³ MFMP2019-2029 en: <http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/MFMP%202019-2029.pdf>

autoridades distritales en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Sobre el particular, esta norma ordena evaluar y hacer explícito el impacto fiscal y la compatibilidad con MFMP distrital, de cualquier proyecto de acuerdo, donde se ordene gasto o se otorguen beneficios tributarios⁵⁴.

⁵⁴ Estos Acuerdos se aprueban luego de que el concejo ha tenido en cuenta el impacto fiscal y que se han realizado comentarios por parte de la Secretaría de Hacienda sobre el particular.

11 RIESGOS FISCALES PARA LA ADMINISTRACION CENTRAL PROVENIENTES DEL SECTOR DESCENTRALIZADO

La situación financiera del sector descentralizado puede implicar riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas, la competitividad y el bienestar de los habitantes de Bogotá. Una parte significativa de la oferta de bienes públicos en la ciudad se efectúa a través de entidades descentralizadas, como los hospitales públicos, el IDU, Transmilenio y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

El estado de las finanzas del sector descentralizado puede incidir sobre el desempeño fiscal de la Administración Central Distrital. Por tal motivo, el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019⁵⁵, mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ordena incluir un análisis de este tema en los MFMP de las entidades territoriales.

En cumplimiento de esta norma este capítulo se enfoca en identificar riesgos del sector descentralizado que puedan de manera eventual afectar el desempeño fiscal de la administración central de Bogotá, como por ejemplo unos déficits persistentes y de grandes dimensiones, que implicarían espirales insostenibles de endeudamiento; una magnitud de activos corrientes insuficiente para cubrir las obligaciones de corto plazo; un tamaño de los pasivos totales superior al de los activos que los respaldan; una calificación de riesgo crediticio en grado de especulación; unos márgenes de rentabilidad negativos o acumulación excesiva de pasivos contingentes.

En este capítulo se trata de identificar tendencias generales con base en un análisis que integre variables presupuestales y contables, pero sin evaluar el desempeño financiero de cada entidad, labor que desborda los mandatos del artículo 52 de la Ley 1955 de 2019 y corresponde a las Superintendencias Sectoriales y a la Contraloría Distrital.

El capítulo cubre solo las entidades cuyos presupuestos anuales y cupos de endeudamiento son aprobados por el Concejo de la ciudad y/o el CONFIS distrital. Para estos efectos, el sector descentralizado se divide en Establecimientos Públicos (EP), Empresas Sociales del Estado (ESE), Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICM) y la Universidad Distrital.

⁵⁵ El artículo de la Ley 1955 de 2019 adiciona el literal H) y un párrafo al artículo 5° de la Ley 819 de 2003, así: H) Incorporar en su MFMP el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial.

11.1 Representatividad del Sector Descentralizado en las Finanzas Distritales

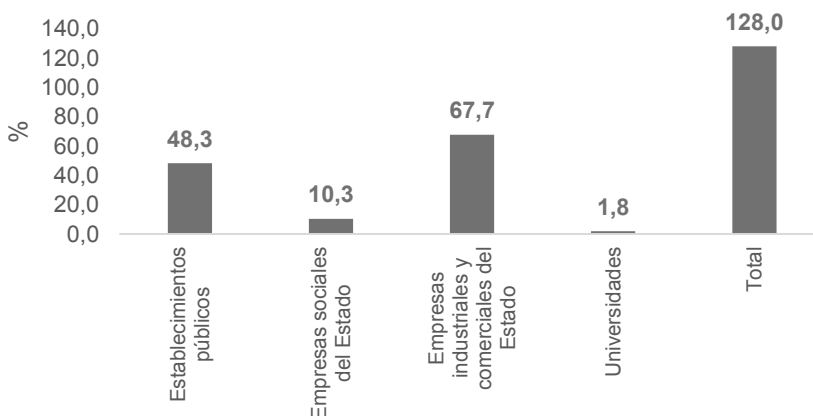
El sector público descentralizado distrital está conformado por 21 EP⁵⁶, 4 ESE⁵⁷, 7 EICE⁵⁸ y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

El Distrito es dueño además del 87,3% de las acciones de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), del 65,7% de las acciones del Grupo de Energía de Bogotá (GEB) y es accionista del Terminal de Transportes de Bogotá y de la Corporación para el Desarrollo y la Productividad de Bogotá Región. Estas entidades se rigen por el derecho privado y sus presupuestos anuales y cupos de endeudamiento no son aprobados por el Concejo de Bogotá ni por el CONFIS Distrital.

Se proyecta que al cierre de 2019 los ingresos totales administrados por el sector descentralizado (EDS) representarán 1,28 veces los ingresos corrientes de la administración central, coeficiente que resalta la importancia de estas en las finanzas de la ciudad.

Por subgrupos, las EICE y los EP son los de mayor tamaño, con una generación de ingresos equivalentes a 67,7% y 48,0% (Gráfico 11.1) de los de la Administración Central.

Gráfico 11.1.
Ingresos Totales del Sector Descentralizado en 2019 como % de los de la Administración Central⁵⁹



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.

Cálculos: Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

⁵⁶ Los 21 establecimientos públicos son: la Caja de Vivienda Popular, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP), Fondo Financiero Distrital de Salud (FFDS), el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, la Fundación Gilberto Álzate Avendaño, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (IDIGER), el Instituto Distrital de la Participación y Acción comunal, Instituto Distrital de las Artes (IDARTES), Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), el Instituto Distrital para la Protección y el Bienestar Animal ((IDPYBA), el Instituto Distrital de Turismo, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud (IDIPROM), el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD), el Instituto para la Economía Social (IPES), el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), el Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis, la Orquesta Filarmónica de Bogotá, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá (UAESP).

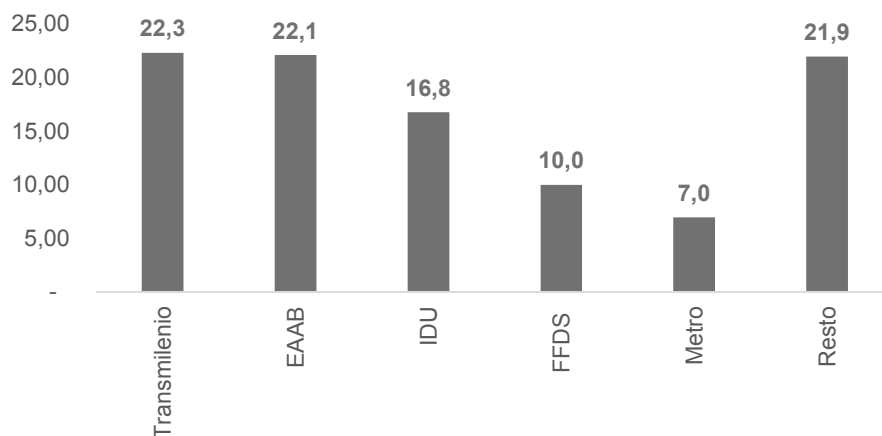
⁵⁷ Las 4 empresas sociales del Estado son: La Subred Integrada de Servicios de Salud del Centro oriente, el Sur occidente, el norte y el sur.

⁵⁸ Las 7 empresas industriales y comerciales del Distrito son: Aguas de Bogotá S.A, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), el Canal Capital LTDA, la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá (ERU), la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A, la Lotería de Bogotá y la Empresa Metro de Bogotá. **Nota:** Capital Salud S.A es una empresa industrial y comercial del estado de propiedad 100% distrital desde la actual vigencia.

⁵⁹ Cálculo realizado con base en los presupuestos definitivos a setiembre de 2019.

La incidencia fiscal del sector descentralizado se concentra en pocas entidades: cinco de ellas -Transmilenio⁶⁰, la EAAB, el IDU, el FFDS y la EMB- tienen programado ejecutar ingresos por una suma equivalente a 78% de los ingresos totales del sector descentralizado en 2019 (Gráfica 11.2).

Gráfico 11.2.
Principales Entidades Descentralizadas por Monto de Ingresos Totales Programados en 2019 (%)



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

La robustez del sector descentralizado disminuye cuando se analiza en función de su capacidad para generar ingresos propios. Para el cierre de 2019 se estima que los ingresos operacionales del sector descentralizado representan apenas 22,7% de sus ingresos totales, lo cual sugiere que la mayor parte de los dineros administrados por las entidades descentralizadas proviene de las transferencias que reciben de la Administración Central y no de recursos generados por ellas mismas (Cuadro 11.1).

Cuadro 11.1.
Tamaño de los Ingresos administrados por el sector descentralizado⁶¹
Millones de Pesos

Establecimiento	Ingresos Operacionales	Ingresos Totales	% del Total
Establecimientos públicos	1.184.982	9.779.812	12,1%
Empresas sociales del Estado	1.890.749	2.078.535	91,0%
Empresas industriales y comerciales del Estado	2.755.778	13.714.238	20,1%
Universidades	59.875	361.014	16,6%
	5.891.384	25.933.599	22,7%

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.

Nota: Los ingresos operacionales de los Establecimientos Públicos corresponde a Ingresos no Tributarios.

⁶⁰ Los ingresos operacionales incluyen solamente el porcentaje de los recaudos por tarifas que los operadores privados del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) transfieren a la empresa; los cuales, en promedio se estiman en alrededor de 4% del total de los ingresos operacionales del SITP de la ciudad.

⁶¹ Los ingresos totales incluyen los provenientes de las transferencias hechas por la Alcaldía local y del Gobierno Nacional.

Para el cierre de 2019 se proyecta que las entidades con mayor proporción de los ingresos operacionales en los ingresos totales serán las ESE (91%), seguidas por las EICE (20,1%), la Universidad Distrital (16,6%) y los EP (12,1%) (Cuadro 11.1).

11.2 Balance fiscal del Sector Descentralizado

Desde la perspectiva de los resultados fiscales, el sector descentralizado no representa un riesgo evidente para las finanzas de la administración central, porque sus compromisos anuales de gasto tienden a estar cubiertos con sus ingresos fiscales y las disponibilidades de años anteriores, sin generar necesidades de endeudamiento.

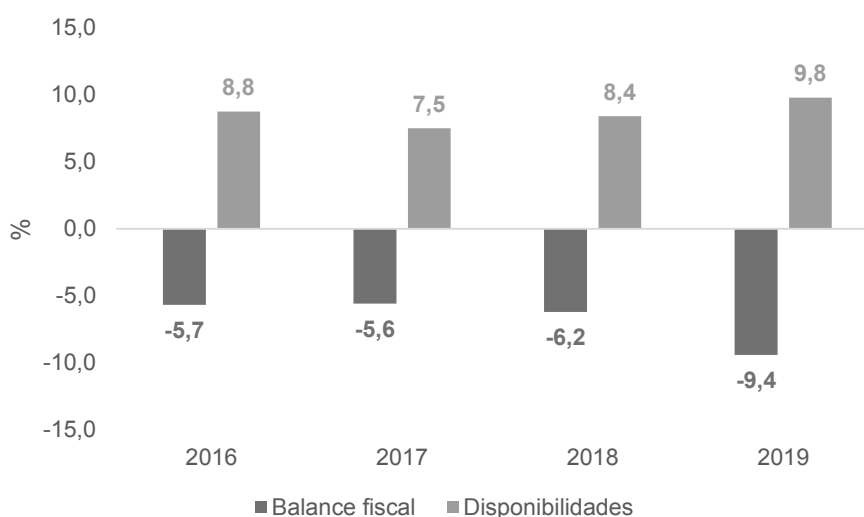
11.2.1 Establecimientos Públicos

Los EP no representan un riesgo fiscal para las finanzas de la administración central porque no tienen deuda pública, debido a una prudente disposición de la administración central que lo prohíbe. Además, por la misma razón solo pueden comprometer gastos por el monto de los ingresos asignados en los planes financieros anuales del Distrito.

La Dirección Distrital de Crédito Público es la única autorizada para contratar deuda a nombre de la ciudad, por lo cual es la encargada de suministrar los recursos captados de esta manera a las entidades que conforman el presupuesto Distrital (Administración Central y EP)⁶².

Entre 2016 y 2018 el desempeño fiscal de los establecimientos públicos no causó presiones de endeudamiento para el distrito capital. Las disponibilidades (recursos del balance) cubrieron a cabalidad las brechas anuales entre los ingresos y los gastos fiscales.

Gráfico 11.3.
Balance fiscal y financiamiento de los Establecimientos Públicos como % de los ingresos corrientes de la Administración Central



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.

⁶² Ver artículo 34 del decreto 826 del 2018,

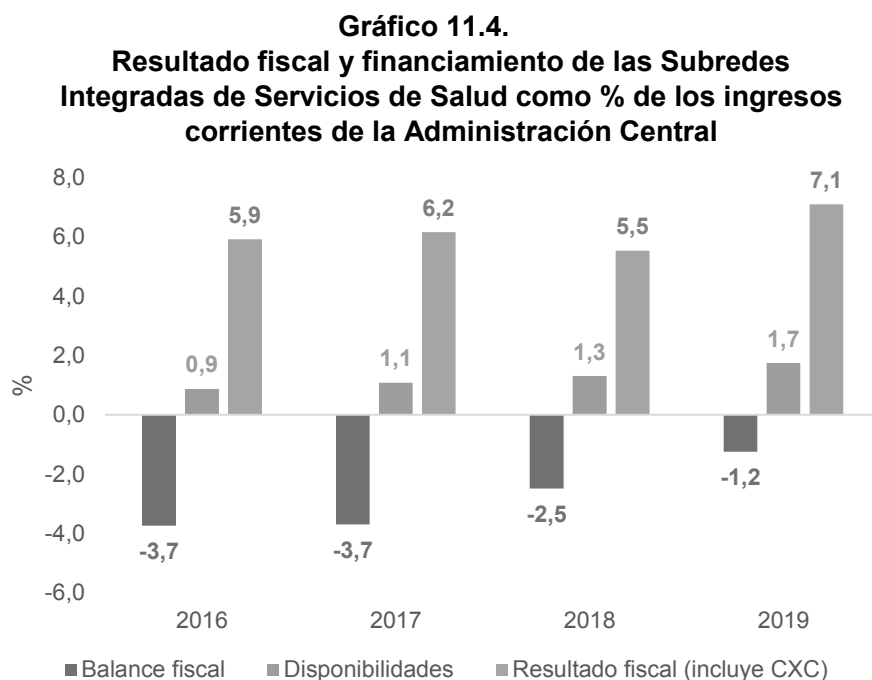
Para 2019 se estima que las disponibilidades asciendan a 9,8% de los ingresos corrientes de la administración central, magnitud que les permitirá financiar a cabalidad los compromisos de gasto no cubiertos, estimados en 9,4% de esos ingresos (Gráfico 11.3).

Las entidades que más inciden en los resultados de los EP son el IDU, el FFDS y el FONCEP.

11.2.2 Subredes integradas de Salud

Las ESE están reguladas por la Superintendencia de Salud, la cual, de acuerdo con la resolución 1342 de 2019, conceptuó que tres⁶³ de las cuatro Subredes Integradas de Salud de Bogotá no tienen riesgo fiscal y que la Subred del Sur presenta un riesgo bajo.

Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 77 de la ley 1955 de 2019, ninguna ESE del Distrito Capital debe adoptar un programa de saneamiento fiscal y financiero hasta tanto sean sujeto de un nuevo análisis en 2020.



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección Distrital de Contabilidad.

Como se aprecia en el gráfico 11.4, el resultado fiscal de las subredes es bueno cuando incluye las Cuentas por Cobrar. Al excluirlas desmejora de un modo considerable, pero las disponibilidades constituyen una fuente de financiación que mejora su margen de maniobra, de tal manera que para la proyección de 2019 permitirán financiar su déficit.

⁶³ Subred Integrada de Servicios de Salud del Centro Oriente, Norte y Sur Occidente.

Cuadro 11.2.
Cuentas por Cobrar de las Subredes Integradas de Servicio de Salud
como % de los ingresos corrientes de la Administración Central⁶⁴

SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD	2016	2017	2018	2019
CENTRO ORIENTE	1,7	2,0	1,4	1,3
NORTE	3,0	3,4	2,8	2,8
SUR	2,3	1,4	1,2	1,0
SUR OCCIDENTE	1,8	1,9	1,2	1,4
SUBTOTAL HOSPITALES	8,8	8,8	6,7	6,6

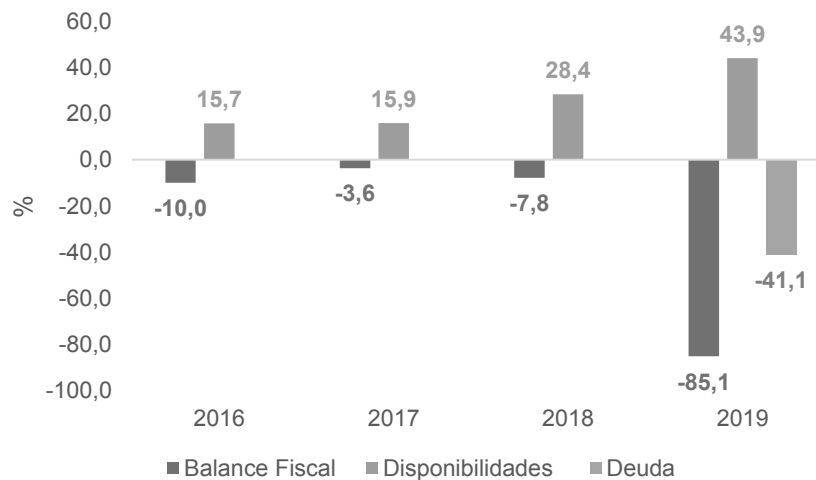
Fuente: Ejercicio desarrollado por DAEPDSS-SDS con base en las cifras reportadas por las 4 SISS ESE a la CGN.
 Cálculo: SDH.

Como se puede apreciar en el cuadro 11.2, una eventual reducción de las cuentas por cobrar de las subredes aumentaría de forma significativa su capacidad para ofrecer más y mejores servicios financiados con sus ingresos operacionales.

11.2.3 Empresas industriales y comerciales del distrito

Como se puede observar en el gráfico 11.5, entre 2016 y 2018 las disponibilidades de las EICE cubrieron sus desbalances fiscales sin generar la necesidad de recurrir al endeudamiento. Si embargo, si estas comprometen la totalidad del gasto asignado en la programación presupuestal de 2019 el déficit resultante tendría que ser financiado con deuda, como se ha programado en los planes de expansión de la EAAB y la EMB, para financiar su inversión.

Gráfico 11.5.
Resultado Fiscal y financiamiento de las empresas industriales y
comerciales como % de los ingresos corrientes de la
Administración Central



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.

⁶⁴ Corresponde a ingresos tributarios y no tributarios.

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.

A mediano plazo un mal desempeño financiero de la EMB podría generar riesgos fiscales para la Administración central, que por las dimensiones que podrían alcanzar conviene prevenir, mediante un riguroso seguimiento a la ejecución del proyecto de construcción y operación de su primera línea.

Adicionalmente, es muy importante que se trabaje con la Nación con el fin de conformar un fondo que permita cubrir las contingencias derivadas de los riesgos cambiarios y financieros que está asumiendo la empresa por las vigencias futuras que se expidieron en dólares para garantizar el pago del material rodante y por otro lado, por que los créditos sólo se prevé contratar cuando realmente se requieran para el pago de las obligaciones que se contraigan.

11.2.4 Universidad Distrital Francisco José de Caldas

En el Cuadro 11.3 se observa que el balance fiscal de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas fue superávit en periodo 2016-2018, pero que para el 2019 se estima un déficit fiscal explicado por un incremento en los gastos de funcionamiento y en la inversión.

Cuadro 11.3.
Balance Fiscal de la Universidad Distrital FJC como % de los ingresos corrientes de la Administración Central

UNIVERSIDAD	2016	2017	2018	2019
DISTRITAL	0,1	0,2	0,1	-0,3

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección Distrital de Contabilidad.

11.3 Saldo de la deuda Pública

Como se aprecia en el Cuadro 11.4, los EP, las ESE y la Universidad Distrital no contrataron deuda durante el periodo analizado. El saldo de la deuda de las EICE (\$133.697 millones en el tercer trimestre de 2019) es en su totalidad de la EAAB, que tiene una calificación de riesgo AAA, lo cual significa que está cubierto con los ingresos operacionales y no representan una amenaza para la Administración Central Distrital.

Cuadro 11.4.
Deuda pública del sector descentralizado de Bogotá

Tipo de entidad	Saldo Deuda (millones de pesos)				Saldo Deuda / Ingresos Corrientes			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Establecimientos públicos	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Empresas sociales del Estado	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Empresas Industriales y Comerciales	371.646	300.199	268.752	133.697	22,0%	17,0%	12,0%	6,0%
Universidades	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.

Cálculos: Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

11.4 Dependencia de las Transferencias de la Administración Central

Si bien el sector descentralizado no presenta problemas de déficit y de endeudamiento insostenible, en promedio depende en gran medida de la transferencia de ingresos de la

administración central. Esa dependencia es alta en los casos de TM, EMB, EP y la Universidad Distrital (Cuadro 11.5).

Aunque no reciben transferencias directas de la administración central, una parte del financiamiento anual de las ESE depende de la suscripción de convenios de prestación de servicios con el FFSD, que en parte son financiados con dineros provenientes de impuestos recaudados por la alcaldía.

Cuadro 11.5.
Transferencias como porcentaje de los ingresos fiscales

	2016	2017	2018	2019
Establecimientos públicos	67%	67%	68%	78%
Empresas sociales del Estado	0%	0%	0%	0%
Empresas industriales y comerciales del Estado	44%	29%	46%	45%
Aguas de Bogotá	0%	0%	0%	0%
EAAB	10%	8%	17%	10%
Canal Capital	81%	75%	53%	57%
ERU	52%	26%	9%	27%
Transmilenio	89%	61%	91%	92%
Lotería de Bogotá	0%	0%	0%	0%
Metro	-	100%	100%	100%
Universidad	65%	71%	75%	81%
Distrital	65%	71%	75%	81%
TOTAL	52%	45%	51%	62%

Nota: no existe valor para metro en 2016, porque la empresa no estaba constituida.

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.

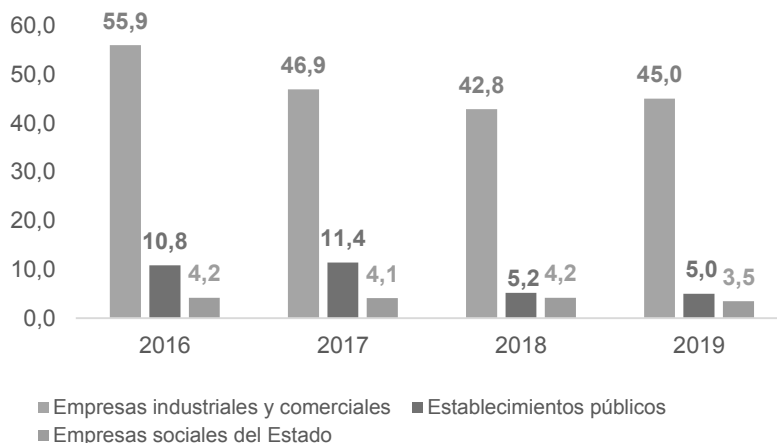
Cálculos: Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

11.5 Riesgo Fiscal visto desde una perspectiva contable

11.5.1 Cobertura del Pasivo Total

Vista desde una perspectiva contable, la situación financiera del Sector Descentralizado Distrital no representa riesgos fiscales para la administración central. Los pasivos totales se encuentran respaldados por la totalidad de los activos (Gráfico 11.6). Las entidades con menor riesgo de este tipo son las EICE, seguidas por los establecimientos públicos y las subredes integrales de salud.

Gráfico 11.6
Pasivos Totales / Activos Totales (Razón de endeudamiento) del sector descentralizado distrital

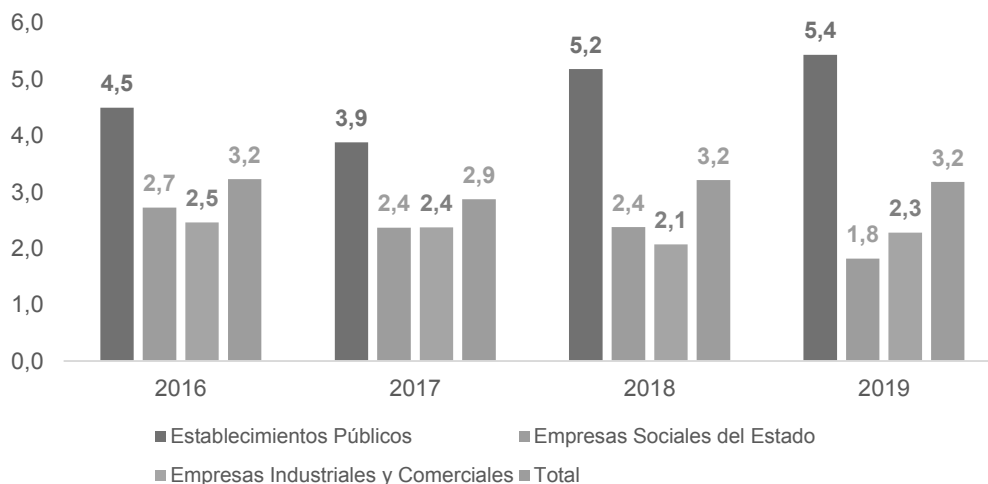


Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.

11.5.2 Cobertura de los pasivos corrientes

El activo corriente del sector descentralizado está conformado en su mayor parte por efectivo, inversiones financieras de alta liquidez, como los CDT y cuentas por cobrar con menos de un año de vencimiento. La mayor parte de sus pasivos son cuentas por pagar con vencimientos inferiores a un año.

Gráfico 11.7
Activos Corrientes / Pasivos corrientes (Razón Corriente)



Nota: El total corresponde a un promedio simple del total de las entidades.

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Contabilidad.

El gráfico 11.7 muestra que los activos corrientes cubren de forma adecuada los pasivos corrientes, por lo cual la situación financiera del sector descentralizado no implica un riesgo

fiscal para la administración central. Las entidades con menor riesgo de este tipo son las EICE, seguidas por los EP y las ESE (Gráfico 11.7).

Cuadro 11.6.
Algunos Indicadores de rentabilidad financiera de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de Bogotá

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO		Indicador	2016	2017	2018	2019
Aguas Bogotá	Margen EBITDA		3,2%	9,7%	-0,9%	2,8%
	ROA		0,5%	18,8%	-2,9%	2,2%
	ROE		5,2%	68,8%	-7,6%	7,7%
EAAB	Margen EBITDA		56,8%	53,4%	57,6%	52,8%
	ROA		2,6%	4,7%	4,8%	2,3%
	ROE		6,2%	12,7%	12,9%	5,7%
Canal Capital	Margen EBITDA		-1,3%	16,9%	28,9%	16,3%
	ROA		-10,5%	3,5%	14,9%	2,8%
	ROE		-11,3%	4,2%	16,6%	4,2%
ERU	Margen EBITDA		0,0%	2,1%	-136,5%	7,6%
	ROA		2,5%	2,8%	-1,0%	-0,7%
	ROE		3,1%	3,5%	-1,1%	-0,8%
Transmilenio	Margen EBITDA		-9,4%	-12,5%	-10,3%	3,0%
	ROA		0,0%	0,5%	-0,7%	1,2%
	ROE		0,9%	14,3%	-61,7%	Nd
Lotería de Bogotá	Margen EBITDA		1,2%	19,0%	1,0%	-1,8%
	ROA		6,1%	6,7%	2,7%	1,2%
	ROE		15,5%	15,8%	6,1%	2,4%

Nd= No disponible

Fuente: SDH; Dirección Distrital de Presupuesto.

Nota: El análisis no incluye la Empresa Metro de Bogotá porque no tiene ingresos operacionales a la fecha.

11.6 Indicadores financieros de las empresas

Los indicadores financieros de las EICE del periodo 2016-2019⁶⁵, presentados en la tabla 11.6, sugieren que estas afrontan el reto de mejorar su rentabilidad antes de impuestos y depreciación (margen EBITDA), la rentabilidad sobre sus activos (ROA) y la rentabilidad sobre su patrimonio (ROE), para disminuir su dependencia de las transferencias de la administración central.

⁶⁵ Cierre del primer semestre del año.

La EAAB tiene los mejores indicadores de rentabilidad y no depende de las transferencias de la administración central, pero también afronta el reto de mejorar la rentabilidad sobre sus activos y sobre su patrimonio (Cuadro 11.6).

11.7 Pasivos contingentes

Al cierre de 2019 el riesgo fiscal que podría representar para las finanzas de la administración central la existencia de pasivos contingentes por demandas judiciales en contra de las entidades del sector descentralizado está limitado a siete: IDU, IDR, IDIGER, UAESP, Transmilenio, EAAB y ERU (Cuadro 11.7).

Cuadro 11.7.
Pasivos contingentes judiciales como % de los Ingresos
Corrientes de la Administración Central

	2016	2017	2018	2019
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS				
Instituto de Desarrollo Urbano	5,1	5,9	4,7	4,2
Instituto Distrital de Recreación y Deporte	1,2	1,5	4,3	4,1
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático	5,6	1,0	1,4	1,4
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	0,0	0,0	0,0	1,4
TOTAL	11,9	8,4	10,4	11,1
EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO				
Transmilenio S.A.	9,6	11,6	8,3	7,7
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	10,1	5,2	5,0	4,6
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá	-	2,9	1,8	1,4
TOTAL	19,7	19,7	15,0	13,7
TOTAL	31,6	28,1	25,5	24,8

NOTA: Los resultados son del primer semestre de 2019.

Fuente: SDH, Dirección Distrital de Contabilidad.

Cálculos: Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

Como porcentaje de los ingresos corrientes de la administración central el monto de las contingencias judiciales bajó de 31,6% en 2016 a 24,8 % (Cuadro 11.7). Sin embargo, tal como se indica en el capítulo 9 de este documento, en promedio el contingente con riesgo alto de fallos adversos se estima en apenas 5,79% del total, lo cual reduce de forma significativa este riesgo.

