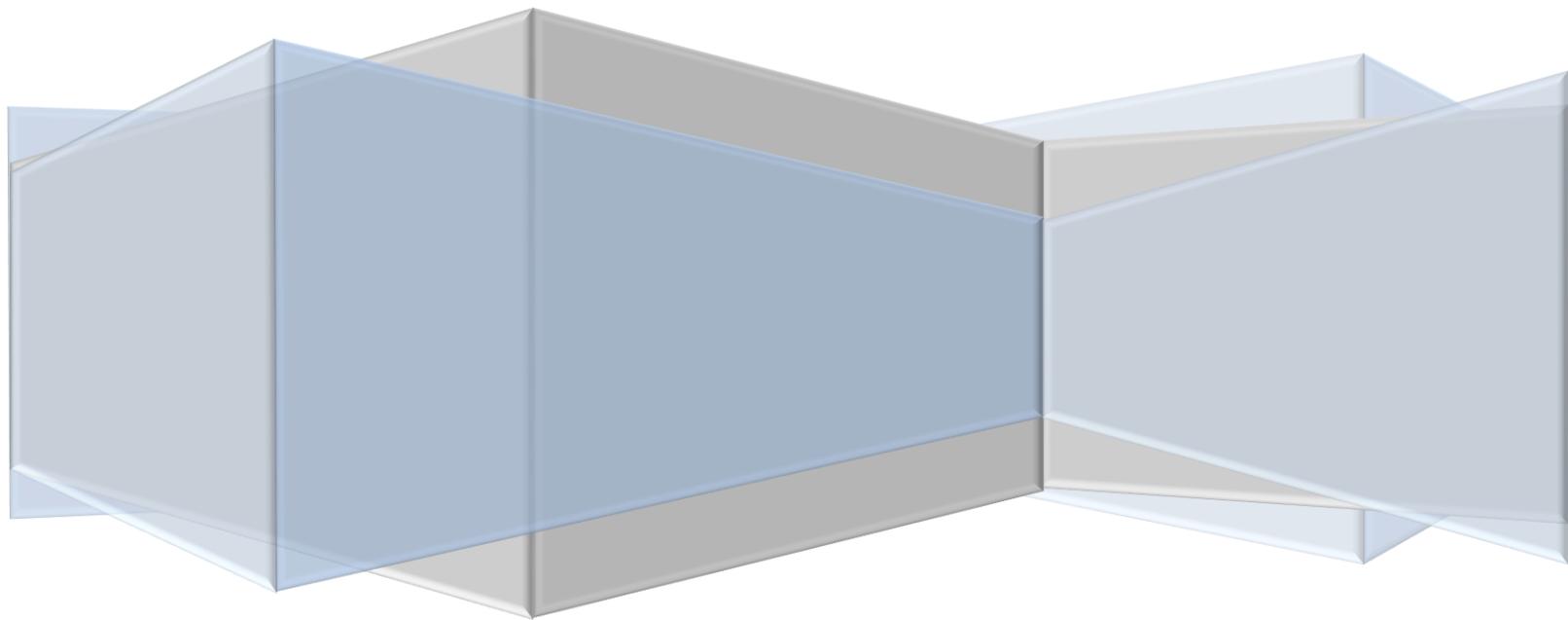




**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Sector Hacienda

**Diagnóstico de las Finanzas de Bogotá
Distrito Capital**



Contenido

1. La actividad económica está repuntando en Bogotá	3
2. La buena gestión fiscal mejora la competitividad de la ciudad	5
3. Problemática fiscal de la Administración Central de Bogotá	7
Debilidad en la sostenibilidad de los ingresos tributarios	8
Impuesto de Industria y Comercio (ICA)	9
Impuesto Predial Unificado	10
Actividad catastral y determinación de la plusvalía	11
Impuesto de vehículos automotores	12
Sobretasa a la Gasolina	13
Impuesto al consumo de los cigarrillos	14
Comisión de reforma tributaria territorial	14
Evasión de impuestos	15
Aumento de la cartera de los impuestos predial unificado y sobre vehículos automotores	15
Información deficiente o desactualizada	16
Implicaciones de las altas tasas de informalidad empresarial para el recaudo del ICA	17
Inconformidades frente a la liquidación del impuesto predial	17
Reducción de las transferencias del Sistema General de Regalías	19
Reforma del Sistema General de Participaciones	19
Gestión de Activos	22
Inflexibilidad de los gastos	23
SITP	25
4. Adopción de Estándares Internacionales de Estadísticas Fiscales	28
5. Comportamiento de la deuda	29
Perfil de la Deuda	31
Calificaciones de Riesgo	33
Sostenibilidad de la Deuda	34
Compromisos sobre vigencias futuras	36
6. El pasivo pensional de Bogotá y el futuro del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP)	38
7. Mercado de Loterías en Colombia	41
8. Principales Problemas de la Lotería De Bogotá	43
Legales y normativas	43
Comerciales	43
Estructura interna	45

Índice de Tablas

Tabla 1 Tasas de evasión de impuestos distritales.....	15
Tabla 2 Reclamaciones Impuesto Predial Unificado por canal de atención, 2016-2019	18
Tabla 3 Impactos para Bogotá en la próxima década por la reforma del SGR.....	19
Tabla 4 Participación de Bogotá en el SGP Total (1)	20
Tabla 5 Rentas de destinación específica de la Administración Central de Bogotá en 2019	23
Tabla 6 Transferencias de la Administración Central al SITP	25
Tabla 7 Fuentes del SITP	26
Tabla 8 Usos del SITP.....	26
Tabla 9 Calificaciones de riesgo	33
Tabla 10 Vigencias Futuras.....	37
Tabla 11 Cobertura Pensional de Bogotá a septiembre 30 de 2019.....	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 12 COMPORTAMIENTO DE VENTAS – PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES 2011-2018	41
Tabla 13 COMPORTAMIENTO DE VENTAS – PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES 2011-2018	42
Tabla 14 TRES PRINCIPALES LOTERÍAS EN COLOMBIA – PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES 2015-2018.....	42
Tabla 15 LOTERÍAS DE BOGOTÁ – PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES 2015-2018	43

Índice de Gráficas

Gráfica 1 Variación anual del PIB de Colombia y Bogotá (%)	4
Gráfica 2 Índice de competitividad por ciudades.....	6
Gráfica 3 Composición de los ingresos de la Administración Central de Bogotá 2018 (%).....	8
Gráfica 4 Variación real del PIB de Bogotá y recaudo del ICA.....	9
Gráfica 5 Variación real del recaudo del impuesto predial y del avalúo catastral (%).....	11
Gráfica 6 Sobretasa por galón de gasolina en Bogotá y precio de referencia (\$)	13
Gráfica 7 Participación de Bogotá en el SGP (%).....	20
Gráfica 8 Inflexibilidad del gasto de inversión de la Administración Central de Bogotá	24
Gráfica 9 Inflexibilidad del gasto de inversión de la Administración Central de Bogotá (% del gasto total de inversión)	27
Gráfica 10 Indicadores de la Ley 358 de 1997 (%)	27
Gráfica 11 Saldo de la deuda.....	29
Gráfica 12 Perfil de la deuda por fuentes y monedas (%).....	31
Gráfica 13 Perfil de la deuda por tasa de interés.....	32
Gráfica 14 Perfil de vencimientos por fuente	32
Gráfica 15 Balance primario de la Administración Central de Bogotá (% del PIB).....	34
Gráfica 16 Indicador de solvencia (Intereses/Ahorro operacional) (%)	35
Gráfica 17 Indicador de capacidad de pago.....	36

1. La actividad económica está repuntando en Bogotá

Bogotá genera un poco más de un cuarto (25,7%) del PIB de Colombia. La mayor parte de la actividad económica en la ciudad surge de la producción de servicios (86%), a pesar de lo cual la industria y la construcción contribuyen de una manera significativa a la generación del valor agregado distrital (con un aporte de 8,9% y 5,2%, respectivamente). Los diferentes sectores del PIB de la capital, con excepción del primario, aportan una proporción considerable de la producción nacional en cada rama. Además, en la capital habita un alto porcentaje de la población nacional (16%). Por estas razones, las dinámicas de las dos economías tienen una estrecha relación.

En la actualidad ambas están saliendo del bache de expansión lenta que tuvieron en 2016 y 2017, como consecuencia del ajuste de la demanda interna a la desaceleración del ingreso nacional, para estrechar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país, que aumentó por la caída de los precios de las materias primas -sobre todo del petróleo- desde 2014.

Para lograr el ajuste, el Banco de la República (BR) elevó de una manera pronunciada la tasa de interés de la política monetaria -de 3,25% a 7,75% entre abril de 2014 y agosto de 2016-, mientras que el Gobierno Nacional (GN) recortó el gasto e incrementó los impuestos, con el fin de cumplir las metas de déficit público establecidas por la regla fiscal. Como efecto de ello el crédito se frenó, la inversión cayó y el consumo se estancó.

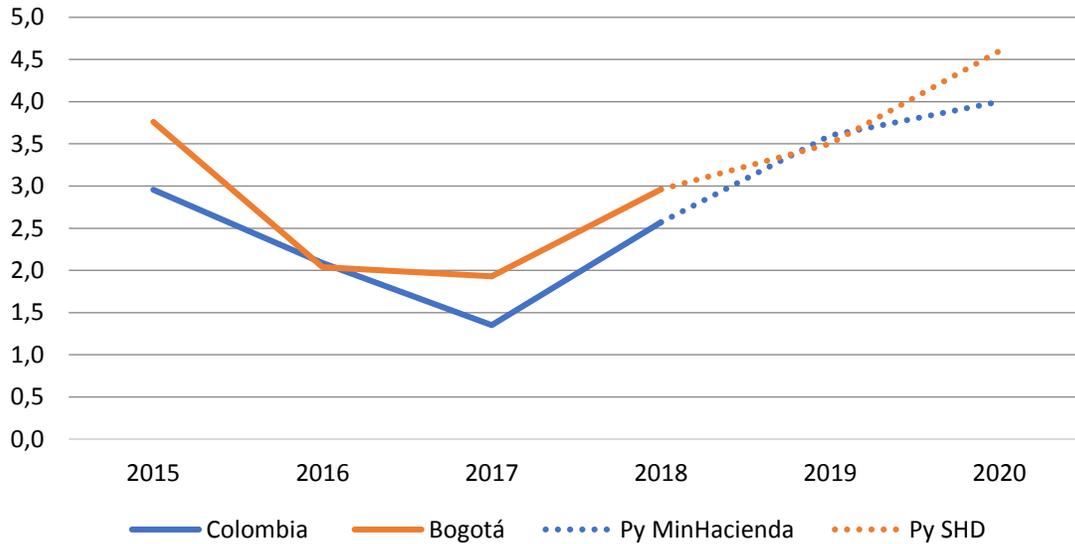
En la coyuntura actual ese ajuste está terminando, de modo que la actividad económica se está fortaleciendo tanto en la ciudad como en el país. Al estrecharse el déficit en la cuenta corriente, converger la inflación al rango objetivo y alinearse las expectativas con la meta, el BR recortó su tasa de interés -de 7,75% a 4,25% entre diciembre de 2016 y abril de 2018-. El relajamiento de la postura monetaria, que permanece estimulante, está incentivando el consumo y la inversión. Gracias a ello, el año pasado el crecimiento económico nacional (2,6%) y el distrital (3%) repuntaron respecto de 2017 (1,4% y 1,9%, respectivamente), impulsados por la demanda interna, que continúa alentando la actividad en ambas economías en 2019.

Los analistas, las agencias multilaterales, el GN y el BR prevén que la economía colombiana continuará ganado dinamismo en 2019 y 2020 (Gráfica 1), con lo cual se encaminará en el mediano plazo hacia su tasa de crecimiento potencial (próxima a 3,5%), aunque con diferente intensidad en cada caso¹. La aceleración resultará favorecida por la reducción de los impuestos a las empresas, la afirmación de la

¹ En Julio de 2019 los pronósticos promedio de los analistas que reportan datos a la Encuesta Mensual de Expectativas Económicas del BR son una tasa de crecimiento de 3,1% para 2019 y de 3,4% para 2020, mientras que las del GN son 3,6% y 4%, las del FMI 3,4% y 3,7%, y las del Emisor 3% y 3,3%.

confianza y la prolongación de la postura monetaria doméstica estimulante², permitida por el anclaje de las expectativas de inflación³.

Gráfica 1 Variación anual del PIB de Colombia y Bogotá (%)



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y PIB departamental; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2019. Cálculos SDH.

Aunque el entorno internacional no es desfavorable, ha desmejorado en el transcurso del año⁴, lo cual conducirá a una menor expansión de la demanda externa, que no aportará tanto como se esperaba a la actividad económica doméstica. Además, el crecimiento mundial y el regional enfrentan riesgos considerables⁵, cuya materialización provocaría choques adversos sobre la economía colombiana. Después de incorporar esos peligros en sus horizontes de política, los bancos centrales de las mayores economías se han mostrado proclives a relajar de nuevo sus posturas monetarias, lo cual en el mediano plazo mantendrá la financiación externa holgada para las economías emergentes que logren mantener

² En Julio de 2019 la mediana de los pronósticos de los analistas en la Encuesta del BR es que la tasa de interés de la política monetaria no se incrementará en 2019 y lo hará 25 pb en marzo de 2020.

³ En la Encuesta de Julio del BR los analistas preen en promedio una inflación de 3,5% para el cierre de 2019 y de 3,3% para el de 2020, ambas dentro del rango meta del Emisor (2% - 4%).

⁴ El FMI, por ejemplo, proyectó en julio pasado una desaceleración del crecimiento mundial de 3,6% en 2018 a 3,2% en 2019 y un repunte a 3,5% en 2020, pero con un recorte de 0,1% para las dos últimas tasas respecto de la proyección de abril. De manera paralela, prevé que la actividad económica en América Latina también se desacelerará de 1% en 2018 a 0,6% en 2019, con un alza a 2,3% en 2020, con unos recortes de 0,8% y 0,1% para las dos últimas tasas en comparación con los pronósticos de abril. WEO Update, July 2019.

⁵ Factores como el recrudescimiento de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, la incertidumbre sobre el Brexit y los desacuerdos políticos en la Unión Europea, junto con la inestabilidad financiera en la Zona del Euro, el excesivo apalancamiento en China y el estancamiento de las reformas en algunas economías emergentes -como Argentina y Brasil-, podrían generar turbulencias externas que tendrían impactos perjudiciales sobre la actividad económica interna. Al mismo tiempo, los precios de las materias primas exportadas por Colombia podrían caer de nuevo, como consecuencia de la desaceleración de la actividad económica global causada por la guerra comercial o por la materialización de las otras amenazas mencionadas.

la credibilidad en sus políticas económicas, unos desbalances macroeconómicos acotados y su estabilidad política.

En una coyuntura en la cual tales amenazas permanezcan contenidas, la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) proyecta que la economía bogotana seguirá en una senda de dinámica expansión, tanto en el corto como en el mediano plazo, gracias a las favorables condiciones internas, el impulso de la inversión pública y el mayor consumo privado⁶. Con ello la ciudad cerrará la brecha del producto en los próximos años. Los datos de la actividad económica en el corto plazo en la capital son alentadores. El comercio recobra un mejor ritmo de expansión⁷, la industria manufacturera salió de la recesión⁸ y el crédito repunta⁹.

A pesar de la mayor actividad económica y del descenso en la participación laboral, el desempleo nacional, el de las 13 principales ciudades y el de Bogotá están incrementándose cerca de un punto porcentual por año. En opinión de los analistas el principal factor que explica este fenómeno es el aumento del salario mínimo para 2019 (6%), que superó la inflación (3,2%) y desestimuló la demanda de trabajo formal. Sin embargo, en Bogotá la demanda de trabajo comenzó a estabilizarse en promedio en el primer semestre de 2019, por lo cual es probable que si la actividad económica sigue acelerándose el desempleo empiece a ceder pronto.

De todas maneras, mejorar el desempeño del mercado laboral es uno de los retos económicos que afronta la ciudad. Para ello es necesario, por una parte, relajar las rigideces estructurales -como los costos laborales no salariales y el salario mínimo- que impiden un funcionamiento eficiente del mercado, pero esas medidas competen al GN y al Congreso de la República. Por otra parte, para hacer frente a ese desafío se requiere también que la Administración de la ciudad siga ejecutando con celeridad la inversión planeada.

2. La buena gestión fiscal mejora la competitividad de la ciudad

El empuje del sector privado y la gestión de la Administración Distrital han permitido que Bogotá se consolide como la ciudad más competitiva del país. De acuerdo con el Índice de Competitividad de Ciudades de 2019, elaborado por el Consejo Privado de Competitividad y por la Universidad del Rosario, que evalúa cerca de cien indicadores relacionados con capital humano, eficiencia de los mercados, condiciones básicas y ecosistema innovador, Bogotá mantuvo el liderazgo en el *ranking* entre las 23 zonas geográficas incluidas en el estudio (Gráfica 2).

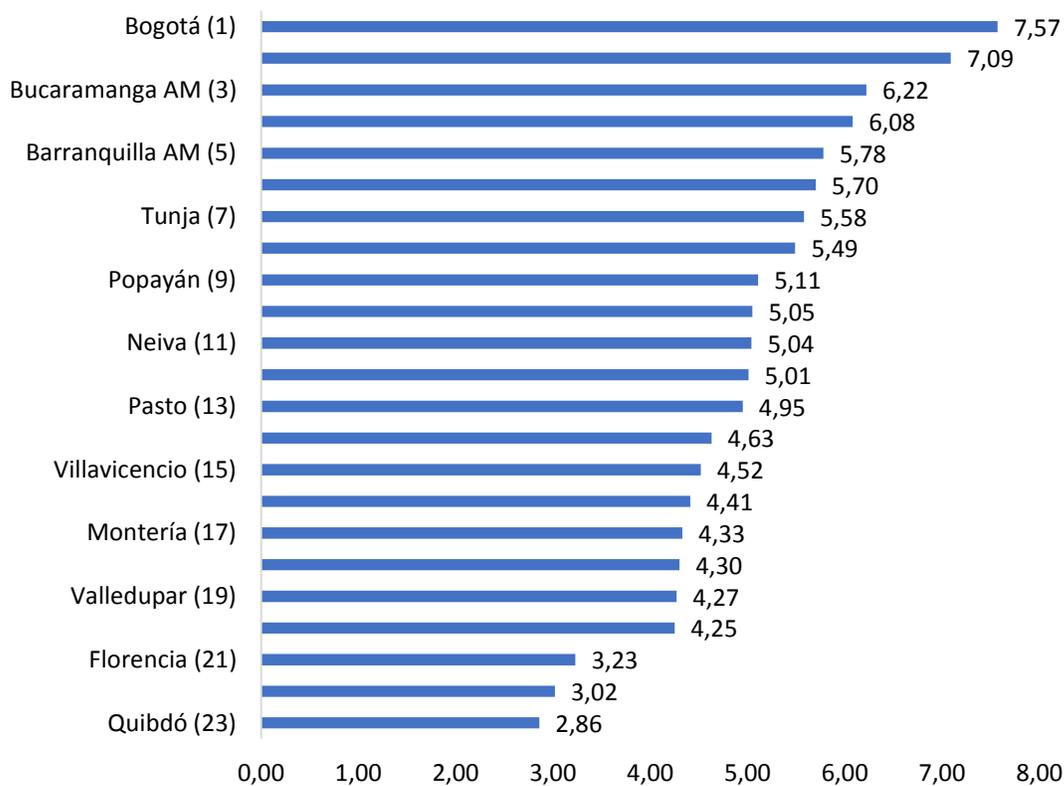
⁶ Según el gasto de los hogares en Bogotá aumentó 4,5% real anual en el primer semestre de 2019.

⁷ Según los datos de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor del DANE, las ventas de comercio al por menor de la ciudad aumentaron 3,4% real anual en enero-mayo de 2019.

⁸ De acuerdo con la nueva Encuesta Mensual Manufacturera con Enfoque Territorial del DANE, la producción industrial de Bogotá ha presentado un crecimiento en los primeros cinco meses del año de 2,1% real anual.

⁹ La cartera en Bogotá presentó un crecimiento de 2,0% real anual en el primer trimestre de 2019.

Gráfica 2 Índice de competitividad por ciudades



Fuente: Consejo Privado de Competitividad. Índice de Competitividad de Ciudades 2019. Bogotá D.C., junio 17 de 2019

El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los indicadores de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, también muestran el progreso en el manejo de las finanzas de la ciudad. Bogotá ascendió 10 posiciones en el IDF, al aumentar el puntaje obtenido y permanecer en el rango solvente entre 2016 y 2017.

El buen comportamiento y el adecuado manejo de las finanzas de la ciudad se refleja en las evaluaciones de las agencias calificadoras de riesgo¹⁰, que al confirmar sus calificaciones -que describimos más adelante- destacaron el desempeño de los ingresos tributarios y de los indicadores fiscales, como consecuencia de la gestión de la SDH, junto con la cultura de pago de los contribuyentes y el desempeño de la economía, como factores que fortalecen la solidez del recaudo y la holgada liquidez, al tiempo que facilitan la preservación de la solvencia pública.

Estos resultados son el fruto de los esfuerzos por solucionar los problemas identificados al comenzar la Administración saliente. Un ejemplo de ellos es el Acuerdo 648 de 2016, “Por el cual se simplifica el

¹⁰ Los informes pueden ser consultados en <http://www.shd.gov.co/shd/calificaciones-de-riesgo>

sistema tributario distrital”. La simplificación introdujo ajustes para garantizar la sostenibilidad de los ingresos, junto con disposiciones para el cálculo de los impuestos.

En el caso del impuesto predial, las modificaciones tuvieron como objetivo mejorar su progresividad y corregir su inequidad. Para lograrlo se eliminó el ajuste por equidad tributaria y por tarifa, al tiempo que se prescindió del estrato socio económico en la determinación del impuesto de los predios clasificados como 4, 5 y 6, aunque se mantuvo para los pertenecientes a los catalogados como 1, 2 y 3. Con ello mejoró la equidad horizontal del tributo, porque los predios con el mismo valor catastral, con independencia de su clasificación en los estratos 4, 5 o 6, al aplicarles la misma tarifa, pagan ahora el mismo impuesto. Además, para mejorar la equidad vertical se especificaron rangos para la base y a cada uno se le asoció una tarifa progresiva.

La simplificación tributaria en el impuesto predial significó también redistribuir mejor las cargas entre los contribuyentes, al asignar las tarifas más bajas a los predios con menor avalúo catastral y las más altas a aquellos con mayores avalúos catastrales, sin afectar el recaudo.

En el Impuesto de Industria y Comercio se simplificó el procedimiento de declaración para los pequeños contribuyentes, que pasaron de seis declaraciones bimestrales a solo una anual.

Se adoptó asimismo el sistema mixto de facturación, que simplifica, optimiza y hace eficiente el recaudo de los impuestos sobre la propiedad (Predial y Vehículos).

Otro logro de la simplificación tributaria fue mejorar la interacción entre los contribuyentes y la Administración. Para facilitar el cumplimiento de los deberes tributarios se adoptaron modelos sencillos de declaraciones virtuales, junto con canales electrónicos y corresponsales bancarios para realizar los pagos. Esto permitió un mejor acercamiento a los contribuyentes y una reducción de los costos de cumplimiento.

De esta forma, la buena gestión fiscal, que asegura la sostenibilidad de las obligaciones públicas, también preserva la solvencia del Estado, conserva una buena calificación de su deuda, mantiene la confianza de los inversionistas y mejora la competitividad de la ciudad. Gracias a ello, brinda un entorno favorable para la actividad privada, de manera que aumente la inversión, se acelere el crecimiento económico y se dinamice la generación de empleo, para incrementar el bienestar de sus habitantes.

3. Problemática fiscal de la Administración Central de Bogotá

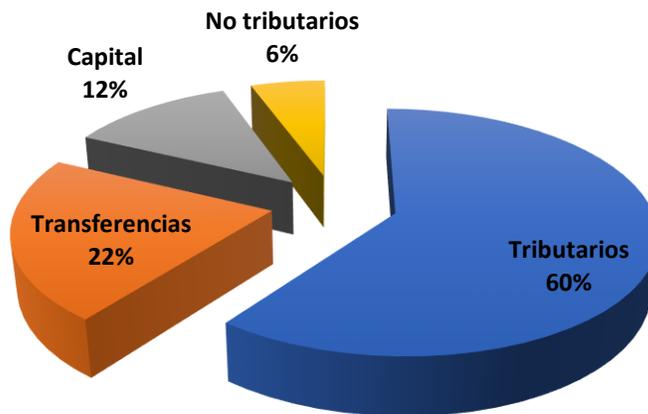
En seguida se describe la problemática de algunos impuestos distritales, la lucha contra la evasión, el aumento de las obligaciones tributarias en mora y el impacto de la informalidad sobre el recaudo del ICA. Luego se analiza las amenazas que enfrentan los ingresos por regalías y transferencias que recibe la ciudad, debido a las reformas que se planea llevar a cabo a los regímenes vigentes. Más adelante se menciona la posibilidad de conseguir ingresos adicionales para la inversión, mediante la venta de activos de bajo rendimiento. También se hace referencia a la compleja situación de la Lotería de Bogotá. Además, se enumera una serie de mejoras regulatorias para que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital puede realizar de una manera más eficiente sus funciones. Después se hacen algunas

consideraciones sobre el pasivo pensional de la ciudad. Al final se analiza con brevedad los esfuerzos que demandan para la ciudad financiar el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y para la Administración adoptar estándares contables internacionales.

Debilidad en la sostenibilidad de los ingresos tributarios

Los impuestos, cuyo recaudo equivale a 3,3% del PIB distrital, son la principal fuente (60%) de los ingresos públicos de la ciudad, que ascienden a 5,4% del PIB (Gráfica 3). Le siguen en importancia las transferencias (22% de los ingresos y 1,2% del PIB), sobre todo las que recibe de la Nación a través del SGP. Después se encuentran los ingresos de capital (12% de los ingresos y 0,7% del PIB), constituidos por los excedentes financieros y las utilidades de las empresas, las donaciones y otros recursos de capital. Por último, están los ingresos no tributarios (6% o 0,3% del PIB), entre los cuales se encuentran las multas, las contribuciones y otros.

Gráfica 3 Composición de los ingresos de la Administración Central de Bogotá 2018 (%)



Fuente: Cálculos SHD

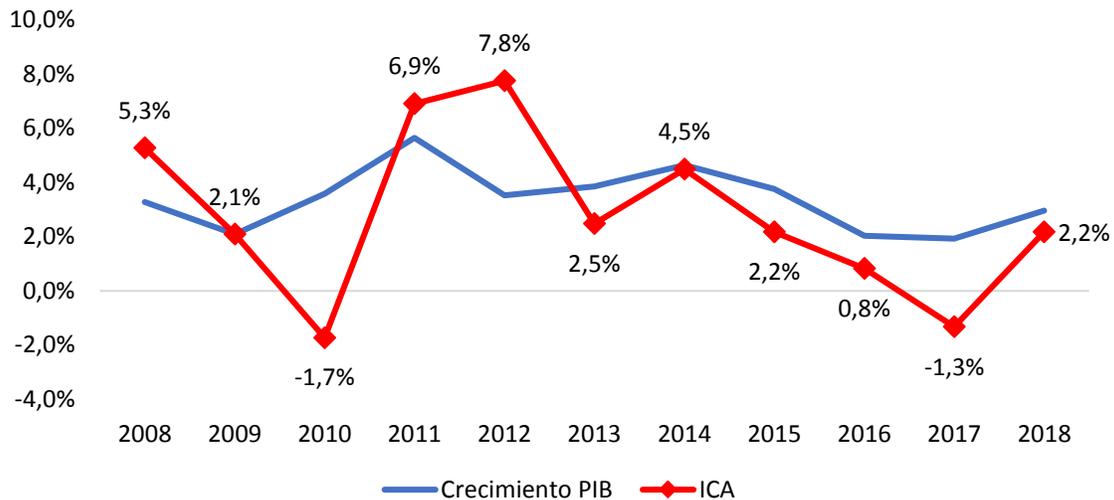
Durante el periodo 2016-2018 el recaudo tributario de Bogotá aumentó 7,5% promedio anual, un poco menos que durante el anterior cuatrienio (9,5% promedio anual), debido a la desaceleración de la actividad económica.

No iniciar acciones que fortalezcan el recaudo tributario de la ciudad puede traer consigo una pérdida de dinamismo de los ingresos tributarios, lo cual restringiría la capacidad de inversión de la Administración Central.

Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El ICA, cuyo recaudo equivale a 1,5% del PIB distrital, aporta la mayor parte (44,6%) de los ingresos tributarios de la ciudad. Este impuesto es el más sensible a los ciclos de la economía bogotana, porque su base gravable son los ingresos obtenidos en las actividades industriales, comerciales y de servicios. Por eso su recaudo se desaceleró a la par de la actividad económica entre 2015 y 2017, pero recobró vigor el año pasado, gracias al repunte de la actividad económica y a la simplificación tributaria (Acuerdo 648 de 2016) (Gráfica 4).

Gráfica 4 Variación real del PIB de Bogotá y recaudo del ICA



Fuente: DANE y DIB-SDH. Cálculos DEEF

La base gravable del ICA son los ingresos brutos y tiene 4 tarifas para gravar las actividades industriales, 4 para las comerciales, 5 para los servicios y 1 para las actividades financieras. Debido a ello es un impuesto difícil de administrar, que distorsiona la asignación de los recursos, genera inequidad horizontal y vertical, e impone altos costos de transacción a las empresas. En consecuencia, es deseable cambiar su base por una que refleje mejor la situación financiera de las empresas -como los ingresos o la utilidad netos- y unificar sus tarifas para enmendar esos defectos.

En el caso de algunas actividades económicas, como los servicios financieros, temporales, seguridad, aseo y cafetería, esta situación se ha venido corrigiendo al establecer bases gravables especiales; pero aún no se ha solucionado su inequidad vertical y horizontal en la industria, el comercio y los servicios, donde el impuesto grava toda la cadena productiva. Además, la Ley de Financiamiento (1943 de 2018) introdujo un alivio para la carga impositiva del ICA, al permitir a las firmas descontar 50% de los pagos por este concepto del impuesto de renta.

Con el fin de reducir las cargas formales y sustanciales de los contribuyentes, impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, esa Ley estableció también el SIMPLE, que permite a las firmas con ingresos brutos anuales inferiores a \$2.741,6 millones que opten por él, la

integración de 6 impuestos (renta, ganancia ocasional, ICA, consumo, sobretasa bomberil y avisos y tableros) en una sola declaración anual. El SIMPLE reduce los costos de transacción, permite la auto inscripción en el Registro Único Tributario (RUT) y la liquidación y pago de manera electrónica, además de mejorar el flujo de caja de los contribuyentes, porque no están sujetos a retenciones en la fuente, ni obligados a practicarlas.

Aunque resulta atractivo para los municipios tener el SIMPLE, porque supone una mayor base de contribuyentes, es difícil prever su incidencia sobre el recaudo del ICA en Bogotá. La cantidad y la velocidad del traslado de contribuyentes al régimen SIMPLE depende de una reglamentación nacional pendiente. En principio, se estima que en Bogotá un máximo de 168 mil contribuyentes, que representan 80% del total y aportan 12% del recaudo de ICA, podrían acoger el SIMPLE.

Los retos que afronta la reglamentación del SIMPLE son complejos. Se debe integrar alrededor de 1.170 tarifas de ICA, correspondientes a todos los municipios del país, en una que incluya además los impuestos de renta, consumo, avisos y tableros, sobretasa bomberil e IVA para las tiendas y peluquerías. Hay que definir una base gravable única para las actividades económicas señalados por la ley: tiendas y peluquerías, comercio, consultoría, expendio de comidas y bebidas y transporte. Se necesita precisar un procedimiento para el recaudo que facilite el cumplimiento de las obligaciones a los contribuyentes, sin atentar contra la autonomía constitucional y legal de los municipios sobre la materia. El procedimiento de recaudo no debe, además, generar costos ni riesgos de liquidez a las administraciones locales. Se tiene que establecer un mecanismo para consolidar las declaraciones anuales y el recaudo efectivo, que tenga en cuenta el impuesto anual a cargo, los anticipos y las devoluciones. Es vital delimitar la territorialidad del recaudo para efectuar los giros bimestrales de anticipos y la consolidación anual del ICA. Se requiere definir un procedimiento para el control y fiscalización del ICA entre la DIAN y los municipios. Por último, es menester fijar requisitos y procedimientos para el registro de los contribuyentes por parte de la DIAN, teniendo en cuenta las restricciones que señala la ley respecto a la definición de unidades empresariales, constitución de filiales y actividades económicas.

Impuesto Predial Unificado

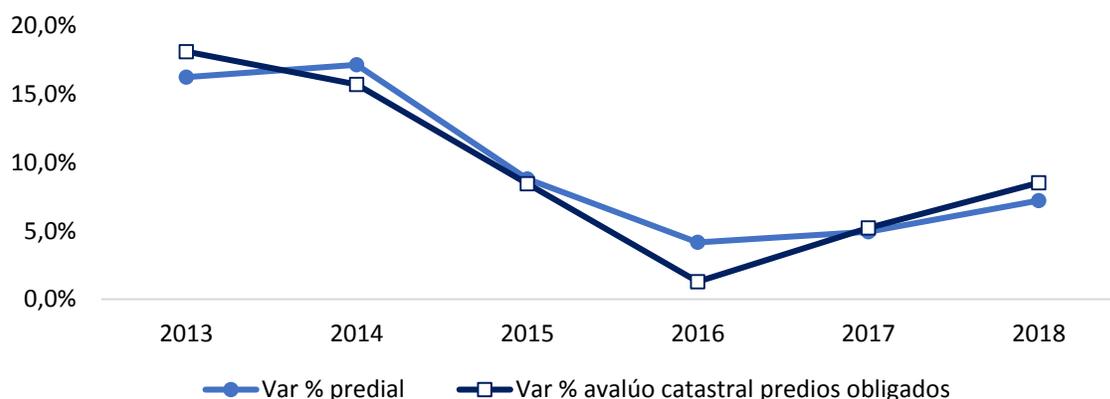
El Predial, con un recaudo equivalente a 1% del PIB distrital, es la segunda fuente de ingresos tributarios de la ciudad (con una participación de 31,6%)¹¹. La base gravable sobre la cual se calcula el impuesto a pagar en cada vigencia es el avalúo del predio, que en ningún caso puede ser inferior al avalúo catastral fijado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD).

La simplificación tributaria (Acuerdo 648 de 2016) moderó el incremento anual del gravamen a cargo de los contribuyentes y estableció una estructura tarifaria más progresiva. También instauró el pago por cuotas y mantuvo el descuento por pronto pago.

Estas modificaciones otorgaron un alivio a muchos contribuyentes, al hacer que los aumentos del avalúo catastral no se tradujeran en un mayor impuesto a cargo (Gráfica 5).

¹¹ Descontando el 15% del recaudo que se destina a la CAR

Gráfica 5 Variación real del recaudo del impuesto predial y del avalúo catastral (%)



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Elaboró: Secretaría Distrital de Hacienda

De tal manera, la simplificación introdujo mayor progresividad en el gravamen y lo hizo más asequible para los contribuyentes.

Después de ser aprobada por el Congreso, se encuentra para sanción presidencial una Ley que fijará un límite al crecimiento del impuesto predial unificado, de IPC + 8 puntos porcentuales para los predios que hayan sido objeto de actualización catastral y otro máximo de 50% para los que no. Esa Ley establecerá además que para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2, con avalúo catastral hasta 135 SMMLV, el incremento anual del Impuesto Predial no podrá sobrepasar el 100% de la variación del IPC.

Dado que esos límites de incremento anual del impuesto predial son menores que los vigentes en Bogotá, las proyecciones del recaudo disminuirán \$86 mil millones al año. Como es un ingreso de libre destinación, su menor incremento podría afectar la financiación de la inversión de la Administración Central. En consecuencia, se tendría que reasignar la inversión entre los sectores o recurrir al crédito, que es más oneroso y presiona la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Actividad catastral y determinación de la plusvalía

Para el cálculo de la base gravable del impuesto predial es de vital importancia mantener actualizada la información jurídica, física y económica de los predios de la ciudad, que permite obtener el avalúo comercial, a partir del cual se calcula el avalúo catastral, para determinar la base gravable del predial.

En la labor que lleva a cabo la UAECD para determinar el avalúo catastral hay problemas que requieren iniciativas regulatorias y de intercambio de información, con el fin de mejorar el proceso. Entre ellas resulta fundamental establecer la obligatoriedad de los propietarios de reportar los cambios físicos de sus predios, para mantener actualizada la base catastral.

Se requiere también modificar y simplificar la ficha de calificación predial, a partir de la generalización de variables por tipologías constructivas, porque las características de las propiedades han cambiado y

los equipamientos son un factor importante en la fijación del precio que hace el mercado. Además, dada la existencia de un margen de error en los documentos jurídicos que describen la cabida y los linderos de los inmuebles, para mejorar su precisión, la fuente principal de esta información deben ser las autoridades catastrales, de modo que las Oficinas de Instrumentos Públicos la incorporen en los títulos de dominio y los folios de matrícula inmobiliaria. De forma complementaria se precisa utilizar nuevas fuentes de información secundaria tales como imágenes de satélite, fotografías aéreas y horizontales 360°, que permitan la identificación de cambios físicos en la ciudad y reducir los costos de los procesos de actualización. Por último, se debe definir e implementar un servicio web con la Superintendencia de Notariado y Registro, para realizar la actualización jurídica en tiempo real.

Por otra parte, es necesario que la determinación de la participación de la plusvalía sea realizada por medio del uso de criterios y bases que reduzcan la subjetividad en el cálculo.

En la actualidad el esfuerzo administrativo que ocasiona el cobro de la participación en la plusvalía se encuentra sobre todo asociado a la dificultad para establecer su base gravable -efecto plusvalía-, debido a que el método utilizado se concentra en hallar un residual entre el valor del suelo antes y después de la acción urbanística que genera el mayor valor, para lo cual es preciso estimar escenarios hipotéticos con variables indeterminadas y subjetivas, cuya utilización no es replicable, verificable con facilidad ni eficiente. Mantener vigente la participación en la plusvalía, tal y como se encuentra reglamentada implica perpetuar en el tiempo un problema para las finanzas territoriales y también para los particulares que desarrollan la actividad de la construcción y se enfrentan a pagar un derecho de liquidación subjetiva, que genera ambientes de poca transparencia y de ineficiencia administrativa.

También es importante continuar generando ingresos propios en la UAECD por medio de la oferta de servicios de asesoría y apoyo en procesos de formación y actualización catastral, en lo posible en municipios cercanos a Bogotá, mediante las disposiciones legales incluidas en los planes de desarrollo distrital y nacional.

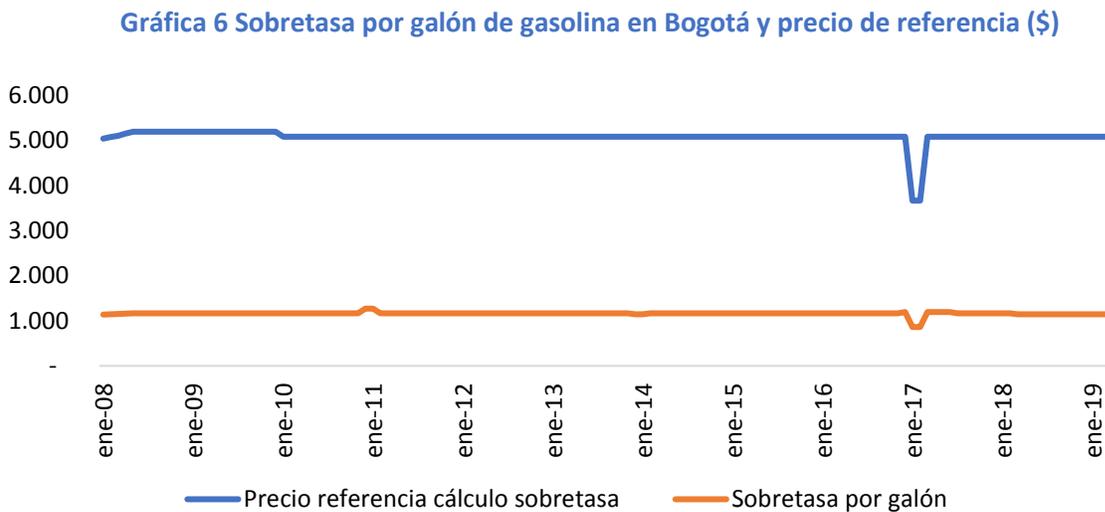
Impuesto de vehículos automotores

Este gravamen es la tercera fuente de ingresos tributarios de la ciudad, con un recaudo equivalente a 0,2% del PIB distrital. Su base gravable es el valor registrado en la factura de venta para los vehículos que circulan por primera vez o el valor comercial del automotor, actualizado cada año por el Ministerio de Transporte, para los demás. De este modo, el impuesto no tiene en cuenta las externalidades negativas que genera el uso de los vehículos. Además, como los automotores en circulación se deprecian cada año, también lo hace la base gravable, por lo cual se erosiona el recaudo del impuesto.

Para promover el uso de vehículos eléctricos, la Ley 1964 de 2019 estableció una tarifa de máximo el 1% de su valor comercial. Por el momento, esa disposición tiene un bajo impacto porque apenas se encuentran registrados en el parque automotor no más de 1.000 vehículos con estas características, de los cuales 281 de uso público ya tienen la tarifa más baja del 0,5%. Sin embargo, se debe evaluar el impacto que tenga la ley en el cambio del parque automotor en el mediano plazo.

Sobretasa a la Gasolina

La Sobretasa a la Gasolina ocupa el cuarto lugar en importancia dentro del recaudo tributario de Bogotá, con un aporte cercano al 0,2% del PIB. En la última década la participación de este impuesto disminuyó del 8% al 4,7% de los ingresos tributarios, debido a que el GN decidió estabilizar los precios de referencia de los combustibles, que son su base gravable. Por esta razón la base ha decrecido en términos reales (Gráfica 6).



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética. Elaboró: Secretaría Distrital de Hacienda

Además, las exenciones tributarias al alcohol carburante que se destina a la mezcla con gasolina y el aumento paulatino del porcentaje oxigenado en ellas, han disminuido el valor de la sobretasa por galón para la ciudad.

Como la sobretasa a la gasolina se destina a la financiación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y a la ampliación y mantenimiento de la malla vial de la ciudad, su fragilidad hace que haya que acudir a otros ingresos para complementar los recursos necesarios para financiar estos gastos.

Para fortalecer el recaudo de este impuesto es necesario, por una parte, cambiar la fórmula de cálculo de los precios de los combustibles, con el fin de evitar que la base de la sobretasa siga disminuyendo en términos reales. Por otra parte, se requiere plantear alternativas para gravar el consumo de otro tipo de combustibles.

Quizá parte de ello se logre cuando el Congreso cumpla una disposición reciente de la Corte Constitucional. Después de estudiar una acción de inconstitucionalidad, que ataca la legalidad de establecer como base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM el valor de referencia fijado por el Ministerio de Minas y Energía, sin que la ley señale para ello ninguna directriz o parámetro; la Corte Constitucional fijó un plazo perentorio de dos años al Congreso para que legisle sobre la materia. En la

actualidad, las entidades territoriales están esperando que el Congreso acate la orden de la Corte para que mejoren sus ingresos.

Impuesto al consumo de los cigarrillos

Este gravamen provee 2% de los ingresos tributarios. Su base tiene dos componentes: uno específico por cajetilla y otro *ad valorem* sobre el precio de la cajetilla. La reforma tributaria de 2016 incrementó las tarifas del componente específico, tanto para los cigarrillos nacionales como para los extranjeros. También ordenó que los ingresos adicionales originados por el aumento se destinen a financiar el régimen subsidiado de salud, para lo cual deben ser girados por el Distrito a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social (ADRES).

La SDH no está de acuerdo con ello porque considera que la Nación está irrespetando la autonomía tributaria territorial, al definirle una destinación específica a los ingresos generados por el componente específico del impuesto para las cajetillas de cigarrillos de procedencia extranjera, que es una renta cuya titularidad posee Bogotá. Por este motivo, el Distrito Capital instauró una demanda de nulidad (proceso 2018-00028) en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tuvo una negación de medidas cautelares.

La SDH considera también que hay una falta de precisión sobre si los nuevos recursos generados hacen parte de la cuota de esfuerzo histórico propio de las entidades territoriales o son recursos que incrementan dicho esfuerzo, como sostiene el Ministerio de Salud y Protección Social. Esto ha implicado que el Distrito realice un mayor esfuerzo en la cofinanciación del total del costo del régimen subsidiado.

Además, el sistema de giro mensual de esos recursos del Distrito a la ADRES impide a la ciudad obtener ingresos por rendimientos financieros que cubran, como mínimo, los gastos de control y fiscalización del recaudo, en los que incurre Bogotá como titular del tributo cobrado a los cigarrillos de procedencia extranjera.

Comisión de reforma tributaria territorial

Modificar la estructura tributaria local, para hacerla más simple y eficiente, sin disminuir el recaudo, es un reto que requiere la colaboración del GN y del Congreso. Con tal propósito, la SDH debe participar de manera activa en la formulación de propuestas y en la discusión de las recomendaciones que presentará dentro de un año la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, conformada hace poco por el Ministerio de Hacienda. Las propuestas deben considerar los mecanismos de financiación alternativos a la tributación tradicional, dada la magnitud de las obras que requiere modernizar la infraestructura vial de la ciudad.

Evasión de impuestos

Las tasas de evasión de los impuestos distritales no variaron de una manera sustancial durante los dos últimos años¹², porque con la mejora de la información lograda por la Dirección de Impuestos de Bogotá (DIB), ahora es posible liquidar los impuestos a un mayor número de predios y vehículos incumplidos, que antes no era posible detectar.

Tabla 1 Tasas de evasión de impuestos distritales

Impuesto	2014	2015	2016	2017	2017*	2018*
Predial	11,98%	10,72%	8,78%	10,96%	15,33%	15,32%
Vehículos	15,49%	14,71%	14,79%	14,30%	13,68%	14,54%
ICA	22,3%	23,3%	22,8%	22,5%		

Fuente: Soportes Tributarios, Cartera cobrable tributaria, Cálculos de la Dirección de Impuestos de Bogotá.

* A partir de 2017 con ocasión a la implementación del acuerdo 648 de 2016 simplificación tributaria, los indicadores de evasión predial y vehículos cambio la metodología de medición, por lo que los datos con los años anteriores no son comparables, uno de los cambios fue que hasta 2017 se media la evasión por año vencido, ósea en 2017 se reporto la evasión de 2016; por esto a parecen dos datos del año 2017.

Con el fin de reducir la tasa de evasión de los impuestos distritales, la DIB adelantó en el cuatrienio: i) acercamientos y operativos de control tributario, que incluyen visitas de control fiscal a contribuyentes seleccionados a partir de indicios de incumplimiento de sus obligaciones tributarias; ii) programas de control intensivo a contribuyentes incumplidos mediante auditorías masivas, semi-masivas o puntuales; iii) programas de cobranza coactiva y prejurídica sobre el universo de contribuyentes morosos, y iv) las demás actividades de unificación y simplificación de la normativa tributaria a cargo de la Subdirección Jurídico-Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos.

No obstante, lo anterior, la evasión en los impuestos distritales siempre será la principal preocupación de la administración tributaria por cuanto constituye la problemática hacia la cual se dirige la gestión de los distintos procesos de la DIB.

Aumento de la cartera de los impuestos predial unificado y sobre vehículos automotores

En el sistema mixto de declaración y facturación de los impuestos distritales, implementado de acuerdo con la simplificación tributaria (Acuerdo 648 de 2016), las facturas que no se pagan con puntualidad engrosan la cartera y se convierten en títulos sujetos de mérito ejecutivo, a partir del cual se puede hacer exigible de manera expedita el cobro de la obligación tributaria. En este caso los contribuyentes

¹² No se incluyeron indicadores de evasión para años anteriores, porque los de los impuestos Predial Unificado y de Vehículos Automotores no son comparables con los de los años 2017 y 2018, en razón a que el contexto en el cual se medían cambió con la simplificación tributaria (Acuerdo 648 y Decreto 474 de 2016), que generó la migración a un sistema mixto de facturación y declaración. Como consecuencia de ello, se modificó el cálculo de los índices de evasión de esos impuestos, que hasta 2016 incluía la omisión y la inexactitud, mientras que a partir de 2017 abarca además de esas acciones también la morosidad.

deben pagar los intereses de mora que se generen desde el vencimiento de la fecha de pago oportuno hasta la cancelación de la obligación.

Esto generó que la cartera tributaria total (\$3,4 billones en 2018) aumentara 49% en 2 años, como consecuencia de la facturación de los impuestos predial y sobre vehículos. El incremento en la cartera plantea un enorme desafío a la recién creada Dirección Distrital de Cobro. Para enfrentarlo, deberán fortalecerse los instrumentos de gestión persuasiva, los embargos de cuentas y las acciones dentro del proceso de cobro coactivo, con el fin de mejorar la gestión de la cartera.

Información deficiente o desactualizada

La calidad de la información para liquidar los impuestos distritales es de 98% para el Predial y 91% para el de Vehículos¹³. Las falencias en la información se traducen en la imposibilidad de la administración tributaria de facturar el 100% de los impuestos predial y de vehículos y de establecer el universo real de los sujetos obligados de otros impuestos.

Las principales falencias de información se presentan en los datos básicos de los sujetos: Tipo y número de identificación, nombre o razón social, dirección de notificación, datos de contacto (correos electrónicos, celulares, número de teléfono fijo y otras direcciones) y en las características de los bienes y/o actividad económica sobre los cuales recae el deber de cumplir la obligación tributaria (elementos básicos para la determinación del impuesto: exenciones, no sujeciones, operaciones de compra venta, condiciones de realización de la actividad económica etc). Ello produce ausencia o incertidumbre en información esencial para la liquidación de estos impuestos (avalúos, destinos, usos, tratamientos preferenciales).

Las entidades fuente con mayores inconsistencias en la información para el Impuesto Predial son la Unidad Administrativa de Catastro Distrital, la Secretaria Distrital de Planeación, la Defensoría del Espacio Público y la Superintendencia de Notariado y Registro; para el Impuesto de Vehículos es la Secretaria de Movilidad; para el ICA son la DIAN y la Cámara de Comercio; y para el impuesto de Delineación Urbana son la Secretaria de Planeación y la Curadurías Urbanas.

La SDH en reiteradas ocasiones ha realizado mesas de acercamiento entre estas entidades, a las cuales ha llevado propuestas de unificación de criterios y mejoramiento de información, que faciliten este proceso para las entidades territoriales sin obtener el eco esperado.

Si la ciudad quiere asegurar ingresos permanentes, estables y provenientes del 100% de los responsables de los diferentes tributos, debe hacer acuerdos interinstitucionales con otras entidades distritales y nacionales que tengan la información sobre ellos, para asegurar su completitud, integralidad y veracidad.

¹³ La calidad de la información se calcula a partir del cociente entre los objetos -predios o vehículos de la vigencia- facturados y objetos obligados.

Implicaciones de las altas tasas de informalidad empresarial para el recaudo del ICA

A pesar de que, según Fernández (2018)¹⁴, la tasa de informalidad empresarial en Bogotá (54%) es más baja que en las 24 principales ciudades de Colombia (61%), no deja de tener implicaciones indeseables sobre el recaudo del ICA, porque existe una relación directa entre la informalidad y la evasión de impuestos.

Un estudio de Fedesarrollo para la Cámara de Comercio de Bogotá encuentra, por ejemplo, que tener el registro mercantil aumenta la probabilidad de que los microestablecimientos paguen impuestos. Señala también que las altas tarifas desincentivan la declaración del ICA de estas firmas.

El acceso a la formalidad puede concebirse como una escalera en la que se asciende al cumplir de una manera paulatina primero los requisitos más simples, como el RUT o el registro mercantil, hasta acatar después los más exigentes, como el pago de los impuestos. Ese tránsito se puede facilitar mediante una reducción del porcentaje y la multiplicidad de las tarifas de los impuestos, junto con los costos de pagarlos.

De acuerdo con estudios del Banco Mundial, se estima que el costo del cumplimiento tributario en Bogotá representa el 4,9% de los ingresos brutos anuales para las MIPYME y cuentapropistas, sumado al costo de cumplimiento tributario nacional que asciende al 6,1% de los ingresos brutos anuales. Esto contrasta con el costo de cumplimiento de las grandes empresas que únicamente representa el 0,7% de sus ingresos brutos. Además, según cálculos el Documento CONPES de Informalidad, los impuestos constituyen casi la mitad de los costos de formalización de una microempresa.

En consecuencia, establecer unas tarifas moderadas y reducir el costo de los impuestos para los segmentos de negocios de ingresos bajos, puede ampliar la base y aumentar el recaudo porque facilita el tránsito a la formalidad.

Por estas razones, Fedesarrollo propuso un esquema de monotributo para las pequeñas empresas. La esencia de este impuesto es que el pequeño empresario, que con frecuencia no puede costear las altas cargas de la formalidad, pueda cumplir con sus deberes tributarios con un único pago que sustituye muchos impuestos. De esta manera, el monotributo trata de facilitar la transición de una gran cantidad de contribuyentes a la economía formal.

Inconformidades frente a la liquidación del impuesto predial

El impuesto predial es el tributo respecto del cual se recibe el mayor número de reclamaciones de la ciudadanía, por las inconformidades en la liquidación y en el avalúo catastral que sirve como base gravable.

¹⁴ Fernández, C. & Fernández, F. (2018). La informalidad empresarial, el pago de tributos locales y el monotributo: el caso de las microempresas en Bogotá. Estructura Tributaria de Bogotá. Módulo 3. Bogotá: Fedesarrollo.

Tabla 2 Reclamaciones Impuesto Predial Unificado por canal de atención, 2016-2019

Año	Escritos	Contáctenos - SDQS	Total
2016	432	103	535
2017	1147	164	1.311
2018	1553	466	2.019
2019	1920	328	2.248

Fuente: Oficina de Gestión del Servicio – DIB.

El mayor porcentaje de las inconformidades corresponde a predios con aumentos de área construida en el último año (o en los últimos años si la mutación física no se reportó ante la Unidad de Catastro Distrital y sólo se evidencia hasta la última actualización catastral producto de la visita en campo), que pierden el derecho al incremento máximo en el impuesto contemplado en el artículo 1° del Acuerdo 648 de 2016.

Debido a que estos predios están ubicados principalmente en los estratos 1, 2 y 3, respecto de los cuales se presume que no hay capacidad de pago para agotar el descuento por incremento diferencial que otorga la administración, es necesario presentar ante el Concejo Distrital una propuesta de reforma tributaria que establezca un incremento máximo para los predios en esta situación, que no afecte la sostenibilidad de los ingresos corrientes en el mediano plazo y que sea congruente con los resultados del estudio de capacidad de pago de la SDH.

De otra parte, también existe inconformidad en la liquidación del impuesto de los predios de mayor avalúo catastral en la ciudad, por considerarse que las tasas son muy elevadas, lo que desincentiva la inversión en finca raíz en la ciudad. Los predios de los estratos 5 y 6 están tributando en promedio 1,3 y 1,5 veces un canon de arrendamiento mensual, lo cual los sitúa en desventaja frente a los predios de otros estratos.

Si bien los impuestos a la propiedad como el predial unificado son gravámenes que se generan por la existencia del objeto obligado y no consultan variables socioeconómicas de los sujetos pasivos, esto no implica que en la determinación de la base gravable y la tarifa empleada en el cálculo del impuesto la administración tributaria no deba considerar de una u otra forma estas variables, para evitar el riesgo de que el gravamen resulte confiscatorio y disminuya el recaudo, como consecuencia de la baja capacidad de pago de los sujetos obligados. Es de anotar que la carga tributaria distrital para los contribuyentes se suma a la nacional, que en los últimos años se ha incrementado de manera significativa como consecuencia de las reformas tributarias aprobadas el Congreso.

Una alta tasa impositiva puede tener dos efectos opuestos. Por una parte, puede aumentar directamente los recaudos fiscales, pero por otra, puede reducirlos en razón a que los mayores impuestos desincentivan el deseo de invertir, reduciendo así la base gravable. Por tanto, resulta conveniente analizar la pertinencia de modificar las tarifas, expandir las bases gravables incrementar la eficiencia de la gestión, con el fin de asegurar la sostenibilidad del gasto público.

Reducción de las transferencias del Sistema General de Regalías

Como efecto del proyecto de acto legislativo para reformar el Sistema General de Regalías (SGR), que busca aumentar las transferencias que reciben los departamentos y municipios productores de hidrocarburos y minerales, así como las de los puertos a través de los cuales se transportan, es probable que durante la próxima década disminuyan de una manera considerable los ingresos de esta fuente para Bogotá.

Tabla 3 Impactos para Bogotá en la próxima década por la reforma del SGR

	Actual	Plenaria
Inversión Regional*	802	764
Ciencia Tecnología e Innovación	170	180
Estabilización y Ahorro Pensional (Fonpet)	360	82
Total	1.332	1.026
Pérdidas	-	306
% Pérdidas	0%	23%

Fuente: cálculos SHD - DEEF con base en DNP y MHCP – PAL 40 de 2019

La SDH estima que la reducción sería de \$306 MM (23%) respecto de lo que le correspondería en el régimen vigente (\$1,3 billones), como consecuencia sobre todo del descenso de las asignaciones para ahorro y, en menor proporción, del recorte en las de inversión regional (Tabla 2).

Con los ingresos por regalías en la actualidad se invierte en la conservación de los páramos, la infraestructura para la integración regional y el fomento del turismo.

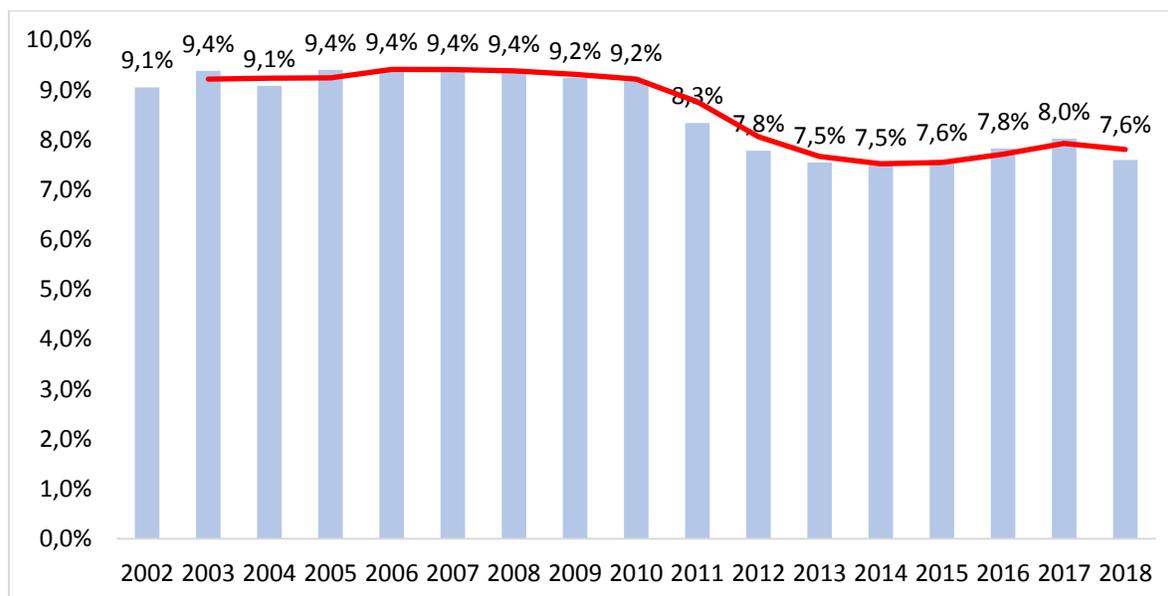
Para minimizar la pérdida se recomienda acelerar la ejecución de los recursos asignados al Distrito durante el bienio 2019-2020 y buscar, como hasta ahora, la inclusión en el texto del proyecto de Acto Legislativo de medidas dirigidas a mitigar los efectos adversos sobre las transferencias dirigidas a la ciudad.

Reforma del Sistema General de Participaciones

La Ley 1955 de 2019, que expidió el Plan Nacional de Desarrollo, creó un Comisión Especial para reformar el SGP. El Distrito estará representado en ella por Asocapitales y la Federación Nacional de Departamentos.

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 (Gráfica 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) (Tabla 3)

Gráfica 7 Participación de Bogotá en el SGP (%)



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

Tabla 4 Participación de Bogotá en el SGP Total (1)

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 SGP	9,4%	9,3%	9,2%	8,5%	8,1%	7,5%	7,7%	7,6%	7,8%	7,9%	7,6%	7,6%

Fuente: SDH-DEEF con datos del DNP-Sicodis

(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.

Esa tendencia decreciente tiene varias causas que dependen de la evolución de las variables de 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 SGP¹⁵. 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 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 solo ocurren cuando la economía nacional crece por encima del 4%, lo cual no sucede desde 2015.

Por otra parte, en el sector de Educación ocurre que los costos de prestación del servicio se han incrementado por los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional con FECODE, para la financiación de la nivelación salarial para los docentes, al tiempo que las transferencias de SGP disminuyen. En 2019, por ejemplo, se deben reconocer tres puntos porcentuales adicionales respecto

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes SGP-36-2019.

del porcentaje de incremento que se aplique para el resto de los trabajadores estatales, con lo cual se completan los 12 puntos acordados y la Bonificación Pedagógica que corresponde al 11% de la asignación básica mensual.

Es poco probable que durante el próximo cuatrienio los ingresos distritales por SGP aumenten en términos reales de una forma importante, porque desde 2017 el monto total de esas transferencias está determinado por el promedio móvil de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años y su crecimiento se podría desacelerar a partir de 2020, debido a los beneficios tributarios otorgados por la Ley de Financiamiento: reducción del impuesto de renta a las empresas y descuentos del IVA por compra de bienes de capital y de la mitad del ICA.

Las fórmulas actuales de distribución sectorial entre entidades territoriales cambian con frecuencia, son complejas y no premian de un modo adecuado el uso eficiente de estos recursos.

Frente a esta problemática, se recomienda aprovechar el escenario de la reforma al SGP, contemplada en el artículo 193 de la Ley 1955, para impulsar reformas dirigidas a corregir esta problemática. Además, el declive de la participación de Bogotá en el SGP en los últimos años coincide con el hecho de que la ciudad es la principal receptora de la inmigración de ciudadanos venezolanos, fenómeno cuya atención demanda una mayor cantidad de recursos. Por este motivo la ciudad debería reclamar una mayor participación en las transferencias del SGP.

Gestión de Activos

Tomar decisiones sobre el futuro de la propiedad de la ETB y la solución estructural de los problemas financieros de la Lotería de Bogotá serán otros retos fiscales para la administración entrante.

La ETB exhibe signos de recuperación financiera, pero persiste el interrogante sobre su capacidad para competir en un mercado oligopólico, dominado por firmas multinacionales, en el cual la innovación tecnológica es vertiginosa, por lo cual requiere cuantiosas inversiones para evitar la obsolescencia de los equipos con los cuales se prestan los servicios de telecomunicaciones.

Por otra parte, el mercado de los juegos de suerte y azar experimenta una transformación radical, que obliga a pensar sobre el futuro de la Lotería de Bogotá. La demanda por juegos y apuestas novedosas a través de internet está en expansión, mientras que, en contraste, hay un declive en de los juegos de azar tradicionales, como las loterías.

Además, la Ley 643 de 2001, que regula los juegos de suerte y azar, está desactualizada en relación con la evolución del mercado. Esa Ley exige unos requisitos muy rigurosos a las firmas del segmento tradicional de los juegos de azar administrados por los departamentos, como las loterías y las apuestas permanentes (Chance), en términos de planes de premios, gastos que pueden realizar y reservas técnicas, que minan su capacidad de competir con las del segmento moderno que administra Coljuegos, como los juegos localizados -casinos y bingos-, los juegos novedosos -Baloto y Lotto en Línea- y las apuestas sobre los eventos deportivos y otros similares, que no enfrentan esa carga regulatoria.

En este contexto, la situación financiera de la Lotería de Bogotá es frágil, pues en su nicho las Loterías de Medellín y Boyacá son competidores mejor posicionados que podrían dificultar un aumento sustancial de sus ventas. Hace poco la empresa requirió aportes por un valor de \$15.000 millones de

capital de la Administración Central para aumentar la reserva técnica con base en la cual ofrecer un plan de premios más jugoso. Sin embargo, si este no aumenta los ingresos no será fácil mejorar las finanzas de la empresa. En consecuencia, en el mediano plazo habría que buscar una solución estructural para ella.

Inflexibilidad de los gastos

Existe una considerable inflexibilidad en la asignación de los recursos del presupuesto distrital¹⁶. Las dos restricciones presupuestales más relevantes son las rentas con destinación específica y los gastos recurrentes del presupuesto de inversión.

i) Rentas de destinación específica

La proliferación de rentas de destinación específica reduce el margen de maniobra de las administraciones territoriales. Como diagnosticó la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, se trata de un problema estructural de las finanzas públicas colombianas.

En Bogotá las rentas de destinación abarcan los ingresos por las transferencias del SGP, la sobretasa a la gasolina, las multas de tránsito y transporte, el consumo de cigarrillos extranjeros y el porcentaje de los ingresos corrientes destinado a los Fondos de Desarrollo Local, entre otros.

Para 2019 las destinaciones específicas presupuestadas ascienden a 27,2% de los ingresos corrientes de la ciudad, incluidos los recursos del impuesto predial destinados a la CAR y las multas (tabla 3).

Tabla 5 Rentas de destinación específica de la Administración Central de Bogotá en 2019

Concepto	Millones de \$
Ingresos Corrientes 10% Fondos de Desarrollo Local	828.183
Sobretasa a la Gasolina 10% Fdos de Desarrollo Local	41.362
Sobretasa a la Gasolina 50% Transmilenio	206.809
Sobretasa a la Gasolina 30% IDU	124.086
Sobretasa a la Gasolina 10% UAE de Rehab. y Mant. Vial	41.362
Sobretasa ACPM 100% UAE de Rehab. y Mant. Vial	32.650
Ingresos Tributarios 0,5% IDIGER	39.680
ICA - 1% IDR	39.340
Espectáculos Públicos y Fondo de Pobres (80%SDIS- 20% IDR)	16.598
Iva Cedido de Licores 100% IDR	4.513
Iva Telefonía Móvil 50% IDR	0
Iva Telefonía Móvil 50% IDPC	2.116
Estampilla Procultura (SDCRD 70%, FFDS 10%, FONPET 20%)	22.503
Estampilla Propersonas mayores (SDIS 80% y 20% FONPET)	90.013
Plusvalía (CVP 50%, Hábitat 20%, IDR 15%, Ambiente 9%, IDPC 6%)	14.407

¹⁶ Estas restricciones afectan no solamente a Bogotá, sino a otras entidades territoriales y al Gobierno Nacional.

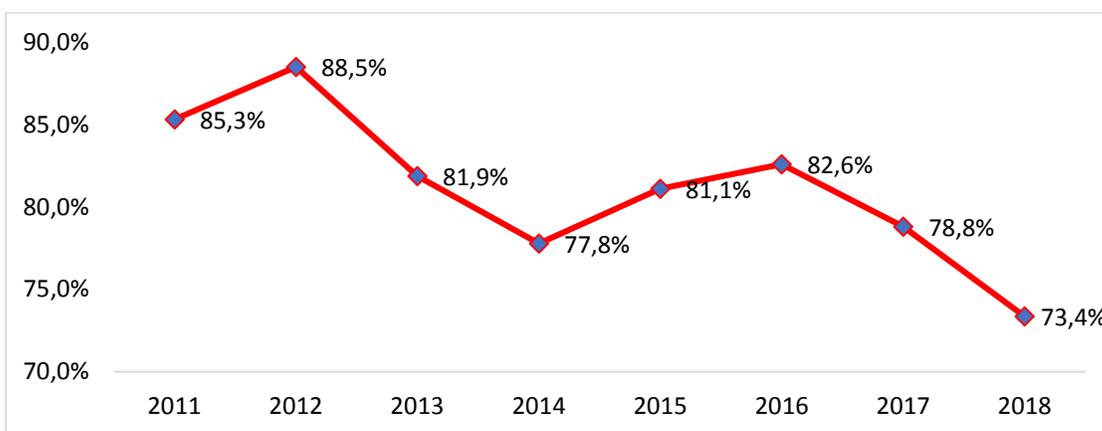
Multas Tránsito y Transporte 100% SD Movilidad	213.633
Parqueo en Vía	4.080
Semaforización 100% SD Movilidad	103.671
Derechos de Tránsito 100% SD Movilidad	66.208
Estratificación 100% Sec de Planeación Distrital	1.416
5% Contratos de obra pública 100% FVS	89.547
Ingresos corrientes (Ley 99/93)- 1%	82.818
Contribución Artes Escénicas (Ley 1493/2011) 100% Sec. De Cultura	7.588
ICA compañías de vigilancia	11.163
Impuesto al Consumo de Cigarrillos Extranjeros	102.919
Impuesto al Consumo de Cigarrillos Nacionales	10.425
Multas Código de Policía	3.340
Total Destinaciones Específicas	2.200.431
Participación ambiental CAR (15% Predial)	483.621
Fonpet (20% Registro)	26.915
Policía Nacional (15% Multas Código de Policía)	589
Participación ambiental CAR (15% Intereses Moratorios Predial)	6.827
Participación ambiental CAR (15% Sanciones Predial)	6.670
Total Destinaciones Específicas con ingresos de terceros	2.725.053
% sobre ingresos corrientes	27,2%

Fuente: SDH-Dirección Distrital de Presupuesto

ii) Gastos recurrentes de inversión

Estos gastos son generados cada año por el mantenimiento y la operación del capital físico de la ciudad, así como por programas permanentes de asistencia y bienestar social, dentro de los cuales se destacan los subsidios y las nóminas del personal médico y docente.

Gráfica 8 Inflexibilidad del gasto de inversión de la Administración Central de Bogotá



Fuente: SDH-Dirección Distrital de Presupuesto

Como se aprecia en la Gráfica 8, pese a los esfuerzos de la presente administración, el gasto recurrente representó 73,4% de la inversión total de la Administración Central en 2018. Seguir racionalizando este tipo de gastos, sin afectar el mantenimiento y la operación del capital y los programas sociales, será un reto fiscal que tendrán que enfrentar las administraciones venideras, con el fin de ampliar el espacio para realizar inversión adicional.

SITP

Dentro del gasto recurrente de inversión está incluido el requerido para financiar el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de la ciudad, que demanda transferencias cuantiosas de la Administración Central para garantizar su funcionamiento, su sostenibilidad y el pago de los subsidios de transporte establecidos para determinados grupos de la población de Bogotá. Esas transferencias se canalizan a través del Fondo de Estabilización Tarifaria (FET) y del Fondo de Fuente Externa (FFE) (Tabla 4).

Tabla 6 Transferencias de la Administración Central al SITP

Concepto	2015	2016	2017	2018
FET	700.000	677.000	758.901	544.758
Diferencial tarifario	640.000	597.000	675.301	470.648
Incentivos Sisben	60.000	80.000	83.600	74.110
FFE	10.000	10.000	24.326	23.559
Total	710.000	687.000	783.227	568.317

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda
(Millones de \$)

El FET es una cuenta de manejo presupuestal adscrita a la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM). Fue creado para contribuir a la sostenibilidad del SITP, mediante la provisión de recursos para cubrir la diferencia entre los ingresos por la tarifa efectiva cobrada a los usuarios y los que se requiere para asegurar su funcionamiento, de acuerdo con la tarifa técnica, dada por el costo medio de operación por pasajero más una rentabilidad razonable para el operador.

A través del Fondo Fuente Externa (FFE) se transfiere al SITP el pago del subsidio de transporte a la población discapacitada, que consiste en un descuento de hasta 40% sobre la tarifa establecida para el usuario, con una asignación máxima de hasta 50 viajes mensuales. El FFE se financia con recursos ordinarios de la administración central.

Las transferencias canalizadas a través del FET y del FFE representaron en promedio alrededor de 5% de los ingresos fiscales de la Administración Central en los tres últimos años, que se hubieran podido destinar a otros proyectos de inversión en la ciudad. Por tal motivo, es conveniente que la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM) busque nuevas fuentes de ingresos, para reducir la demanda de recursos ordinarios por este concepto.

Las normas vigentes establecen que las fuentes del FET pueden estar constituidas por los recursos propios del Distrito Capital, las contribuciones por los servicios de parqueadero fuera de vía o de estacionamiento en vía; los derechos de estacionamiento en la vía pública; los precios públicos

diferenciales por el acceso o el uso de la infraestructura de transporte construida para minimizar la congestión, o por la entrada a las áreas de congestión; hasta el 60% de las multas de tránsito; el valor residual de las concesiones, la valorización, la subasta de norma urbanística, las herramientas de captura del valor del suelo, la sobretasa a la gasolina o al ACPM, el cobro o los aportes por edificabilidad adicional y los mayores valores del recaudo futuro generados en las zonas de influencia de proyectos de renovación urbana y los ingresos no operacionales.

Entre esas fuentes, la SDM propuso este año como ingresos para la próxima década el pago voluntario por libre circulación (Tabla 5), el cobro por estacionamiento regulado en la vía pública, un porcentaje de las multas de tránsito y transporte, la captura de valor inmobiliario y la publicidad en la primera línea del Metro de Bogotá, junto con el aprovechamiento económico del espacio público en bienes fiscales para la instalación de estaciones radioeléctricas y demás equipos de radiotransmisión.

Tabla 7 Fuentes del SITP

Concepto	MFMP vigente Total 2019-2029 (A)	Nuevas necesidades Total 2019-2029 (B)	Diferencia (C = B - A)
Estacionamiento en vía	756.698	563.272	-193.426
Pago por libre circulación		2.969.711	2.969.711
Ingresos por multas		240.916	240.916
Captura de valor metro		69.868	69.868
Publicidad metro		57.969	57.969
Aprovechamiento		4.102.542	4.102.542
Total	756.698	8.004.278	7.247.580

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda
Millones de \$

Frente a lo incorporado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, esas fuentes proveen unos mayores ingresos por \$7,2 billones, que junto con unos menores gastos por \$8.182 millones (Tabla 6), tendrán un efecto favorable sobre las finanzas de la ciudad. Este se concretará en una mejora del balance primario de la Administración Central, que disminuirá la deuda (Gráfica 9) y mejorará los indicadores de solvencia (intereses/ahorro operacional) y de sostenibilidad (deuda/ingresos corrientes) (Gráfica 10), por el menor pago de interés, el mayor ahorro operacional, el descenso de la deuda y el aumento de los ingresos corrientes.

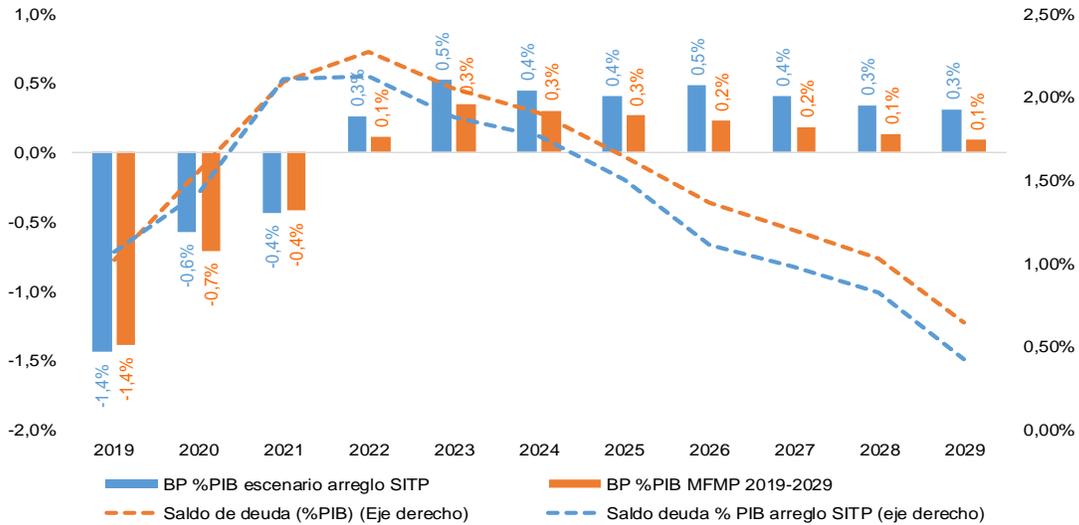
Tabla 8 Usos del SITP

Año	MFMP vigente Total 2019-2029 (A)	Nuevas necesidades Total 2019-2029 (B)	Diferencia (C = B - A)
FET + FFE	5.587.100	5.495.615	-91.485
Modificaciones contractuales	1.777.760	1.942.840	165.080
Chatarrización	572.938	491.161	-81.777

Gasto recurrente	2.292.776	2.292.776	0
Total	10.230.574	10.222.392	-8.182

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda
Millones de \$

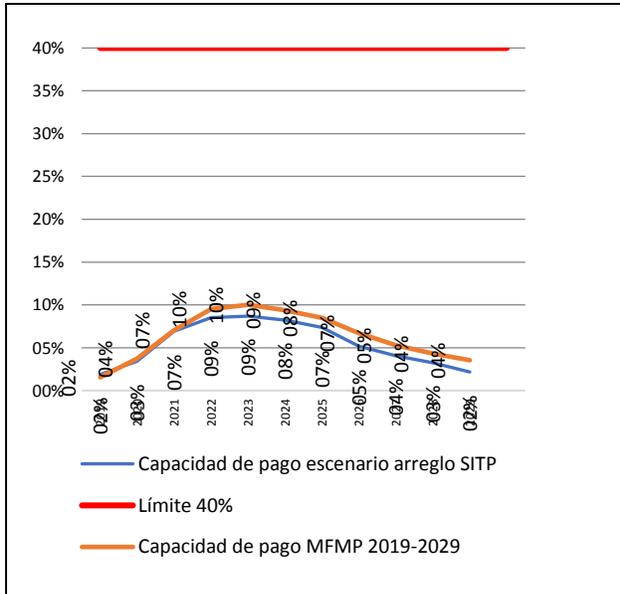
Gráfica 9 Inflexibilidad del gasto de inversión de la Administración Central de Bogotá (% del gasto total de inversión)



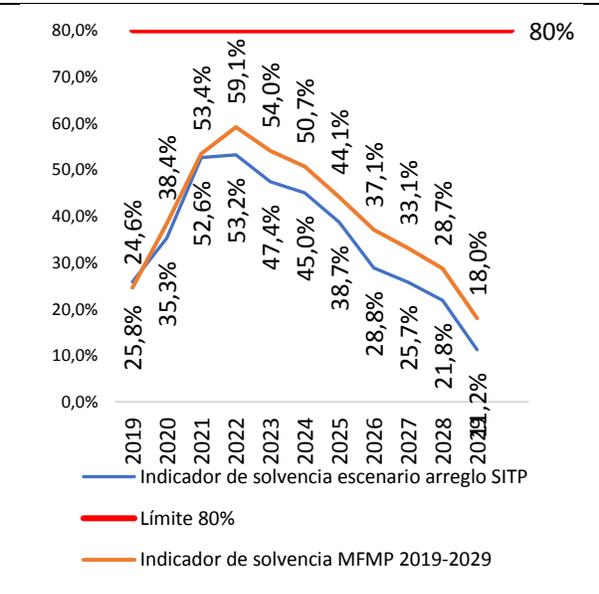
Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda

Gráfica 10 Indicadores de la Ley 358 de 1997 (%)

Capacidad de pago



Solvencia



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda

Con el fin de fortalecer la sostenibilidad del SITP y de mejorar la calidad del servicio de transporte de la ciudad, en 2019 la Empresa Transmilenio suscribió además un otrosí modificatorio de las condiciones financieras de los contratos del SITP, que costará \$1,9 billones entre 2019 y 2029. En comparación con lo contemplado en el MFMP de 2018, que ya estaba financiado con ingresos ordinarios de la Administración Central, el otro sí aprobado representa un incremento de \$165 mil millones, que no tendrá un impacto fiscal desfavorable porque resulta compensado por una disminución de la demanda de recursos para chatarrización y para el FET y el FFE (Tabla 6).

4. Adopción de Estándares Internacionales de Estadísticas Fiscales

En 2018 la SDH decidió adoptar los estándares internacionales de estadísticas fiscales de la OCDE, en armonía con la modernización de los sistemas de información financiera pública de la ciudad y los lineamientos del GN. Se trata de dotar a la Administración de nuevas herramientas informáticas y metodológicas que le permitan integrar en tiempo real sus procesos contables, presupuestales y de tesorería.

De forma simultánea se inició la adopción gradual de un catálogo de cuentas presupuestales territoriales (CCP), elaborado con base en el marco analítico del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI 2014 (MEFP 2014), diseñado para integrar los procesos contables, presupuestales y de tesorería en el análisis del desempeño fiscal.

En consecuencia, la programación presupuestal y la liquidación del presupuesto de la ciudad para 2019 se llevaron a cabo con el nuevo CCP. De modo que el presupuesto distrital 2019 se está ejecutando con un CCP basado en una versión preliminar del CCP territorial suministrado por el MHCP-DAF, pero adaptado a la realidad fiscal del Distrito.

Esta prueba piloto le permitirá al Distrito avanzar en la adopción del nuevo catálogo y comenzar una implementación gradual del MEFP. Con base en ella la SDH también podrá usar una versión preliminar del nuevo sistema de clasificación presupuestal territorial como referente técnico para el diseño arquitectónico del Core ERP.

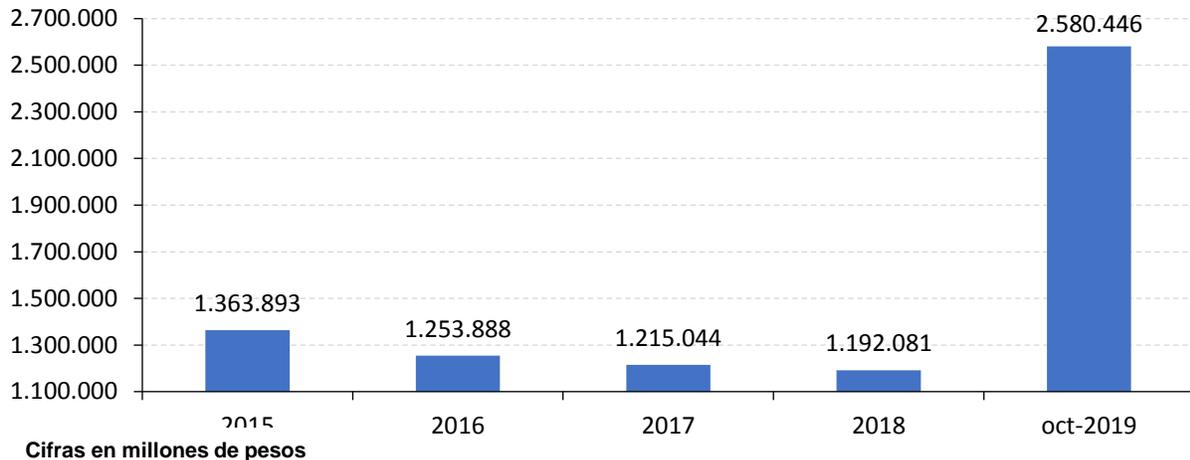
El tránsito hacia el nuevo catálogo presupuestal a partir de 2020 puede implicar cambios en la metodología de cálculo del balance fiscal, en su cobertura institucional, en el momento presupuestal, en la compilación y en el análisis de los datos. Por eso es pertinente determinar el efecto de estas modificaciones sobre la producción, revelación y análisis de las estadísticas fiscales distritales.

A mediano plazo la convergencia hacia los estándares internacionales llevará a que todas las estadísticas de las finanzas del sector público colombiano -presupuesto, contabilidad y tesorería- estén integradas bajo los criterios metodológicos de la OCDE. Para el Distrito esta perspectiva impone el reto de empezar a integrar sus sistemas de información (BogData) con la producción, revelación y análisis de sus estadísticas fiscales, a nivel del sector público distrital consolidado, que incluye la administración central, los establecimientos públicos y las empresas sociales, industriales y comerciales del Estado.

5. Comportamiento de la deuda

La deuda pública de la ciudad (\$2.580.446 millones a octubre de 2019 creció 89,2% desde 2015, en virtud de la emisión y colocación de bonos en el mercado de valores interno y la recomposición de las fuentes (Gráfica 11).

Gráfica 11 Saldo de la deuda



Fuente: – Gráfico: DDCP – SDH.

De acuerdo con las normas vigentes (Decreto Distrital 714 de 1996), la contratación de los créditos depende de las necesidades de caja del Distrito Capital. Por ello, la política de la SDH es utilizar primero los recursos disponibles en la Tesorería Distrital antes de desembolsar recursos adicionales.

La estructuración del endeudamiento se desarrolla bajo el principio de diversificación de las fuentes y siguiendo lineamientos de administración de riesgos, en un contexto de intercambio entre costo y riesgo, que contempla la distribución de los recursos de acuerdo con los cupos disponibles, plazos acordes a las políticas de los prestamistas, naturaleza de los proyectos a financiar y esquemas de amortización que no generen presiones fuertes sobre una vigencia particular.

Entre 2016 y 2019 el portafolio de deuda fue afectado por cinco operaciones de crédito público; cuatro, realizadas con la banca comercial doméstica, bajo las líneas de redescuento con tasa compensada de Findeter, por un valor de \$158.375,9 millones, y una emisión y colocación de bonos por un valor de \$ 1.399.999 millones.

- La primera operación fue contratada en diciembre de 2015¹⁷ con BBVA, por valor de \$18.376,9 millones, a un plazo de 12 años, con 2 de gracia a capital. Esta operación tuvo como destino financiar el componente de adquisición predial del proyecto Transmicable Ciudad Bolívar.

¹⁷ Fecha de desembolso: 26 de febrero de 2016.

- La segunda operación fue contratada en diciembre de 2016, por \$60.000 millones, con Bancolombia, a un plazo de 12 años, con 2 años de gracia a capital. Esta operación tuvo como destino el proyecto Reorganización de la Red Hospitalaria de la Ciudad.
- La tercera operación fue contratada en enero de 2018, con Bancolombia, por \$30.000 millones, con dos tramos (\$10.000 millones y \$20.000 millones), a un plazo de 12 años, con 2 de gracia a capital para el primer tramo; y a 2 años, con 1 de gracia para el segundo. El destino de los recursos fue el Transmicable Ciudad Bolívar.
- La cuarta operación fue contratada en agosto de 2019 con BBVA, por valor de \$50.000 millones, a un plazo de 12 años, con 2 de gracia a capital. Esta operación tuvo como destino financiar el proyecto Transmicable Ciudad Bolívar.
- La quinta operación se dio con la emisión y colocación de bonos el 24 de octubre de 2019 bajo el tramo 7 del PEC del Distrito Capital con la oferta de tres series y cuatro subseries con montos adjudicados y tasas de corte que se relacionan a continuación:

SERIE – SUBSERIE	MONTO ADJUDICADO (COP)	TASA/MARGEN DE CORTE
SERIE A PESOS SUBSERIE A5 – 5 AÑOS TASA FIJA E.A.	\$ 300.000.000.000	5,94 % E.A.
SERIE D PESOS SUBSERIE D10 – 10 AÑOS IPC + MARGEN E.A.	\$ 300.000.000.000	2,79 % E.A.
SERIE O UVR SUBSERIE O20 – 20 AÑOS TASA FIJA E.A.*	\$ 399.999.385.113	3,33 % E.A.
SERIE O UVR SUBSERIE O29 – 29 AÑOS TASA FIJA E.A.*	\$ 399.999.385.113	3,49 % E.A.
TOTAL	\$ 1.399.998.770.226	

* El valor en pesos de los títulos emitidos en UVR, fue calculado con la UVR de la fecha de cumplimiento 25 de octubre de 2019: 269,7213

La definición de los plazos y el costo financiero han estado en función de las condiciones del mercado en el momento de solicitar los recursos. Estos créditos fueron otorgados en tasa variable (indexados a IBR o DTF) y con *spreads* (márgenes) negativos o muy cercanos a cero, lo cual implica un costo bajo para la ciudad.

La banca comercial local es una fuente de financiamiento rápida y eficiente, que no requiere trámites extensos y evita la exposición al riesgo de tasa de cambio, como aconseja la política de endeudamiento de la SDH. Por eso la Dirección de Crédito Público gestiona cupos con ella, cuyo valor de preaprobación en la actualidad asciende a \$3 billones.

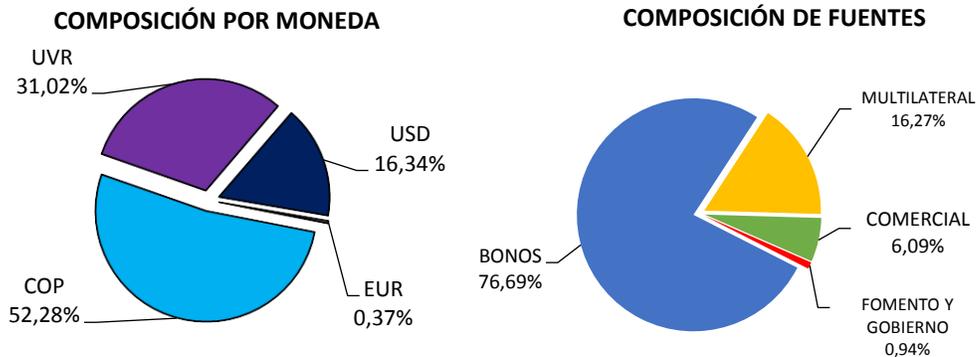
Cabe mencionar que la emisión de bonos se constituye como la más importante fuente de financiamiento y junto con la banca comercial local la Secretaría Distrital de Hacienda ratifica la política de la preferencia por el endeudamiento en pesos colombianos (COP). Esto con el fin de evitar la exposición al riesgo de tasa de cambio que ha estado presente en el portafolio de deuda a través de las vigencias pasadas.

De manera complementaria a la recomposición de las fuentes y ante la dinámica de los mercados financieros, la Administración Distrital continuará evaluando la conveniencia y/o necesidad de celebrar operaciones de crédito público a través de los agentes del mercado financiero, de tal manera que el portafolio de pasivos cuente con una estructura que permita su administración eficiente, que no solo vele por una disminución en el servicio de la deuda, sino que además contribuya a cumplir los lineamientos para la mitigación de los riesgos asociados, definidos por la SDH.

Perfil de la Deuda

La deuda pública de la ciudad (\$2.580.446 millones a 31 de octubre de 2019) está denominada en su mayor parte en pesos colombianos, en otra importante proporción en UVR y dólares americanos y en una ínfima parte en euros (Gráfica 12).

Gráfica 12 Perfil de la deuda por fuentes y monedas (%)



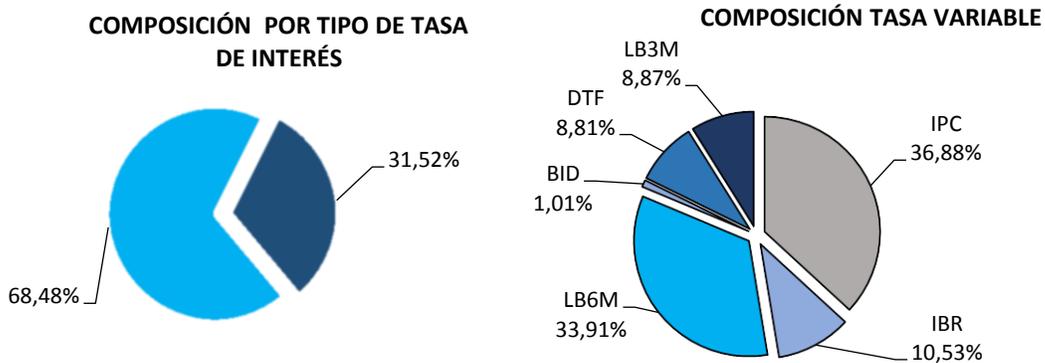
Fuente: SDH-DDCP

La deuda en pesos y UVR abarca sobre todo bonos colocados en el mercado interno y externo (76,69%) y créditos con la banca comercial local (6,09%), junto con una pequeña proporción de créditos externos cuyo servicio se realiza en moneda nacional (0,46%). Las obligaciones en moneda extranjera son créditos en dólares americanos (16,34%) y euros (0,37%).

Las fuentes internas aportaron la mayor parte de la financiación (60,36%), mientras que las externas una proporción menor (39,64%).

En la composición de la deuda por instrumentos, la mayoría son bonos internos y externos (76,69%) y créditos con la banca multilateral (BIRF, BID, CAF e IFC) (16,27%), junto con unas proporciones menores de empréstitos suscritos con Corpbanca, BBVA Colombia y Bancolombia, bajo las líneas de redescuentos con tasas compensadas de Findeter que constituyen (6,09%) y de créditos de fomento y de gobierno (0,94%), contraídos con el Instituto de Crédito Oficial de España –ICO- y con el Kreditanstalt Für Wiederaufbau (“KfW”) de Alemania.

Gráfica 13 Perfil de la deuda por tasa de interés

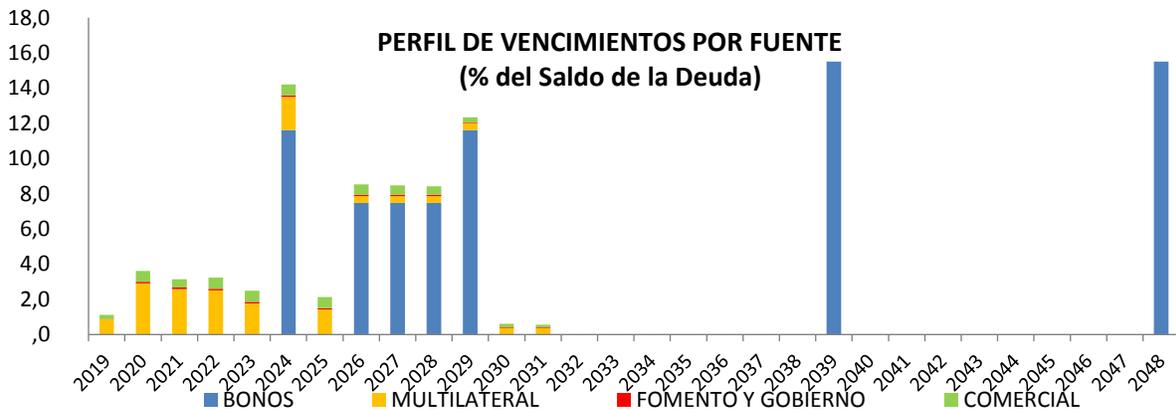


Fuente: SDH-DDCP

La mayor parte de la deuda del Distrito Capital se encuentra pactada a tasa de interés fija y otra importante proporción a tasa variable (Gráfica 13). La deuda con tipo de interés variable está compuesta sobre todo por obligaciones con indexación a IPC, y tasa Libor de seis y tres meses, junto con otras atadas a la DTF, el IBR y la tasa ajustable del BID.

La deuda tiene una vida media de 12,04 años, una duración MacAulay de 7,2 años y una duración modificada de 6,9%.

Gráfica 14 Perfil de vencimientos por fuente



Fuente: SDH-DDCP, cifras a 31 de octubre de 2019

El perfil de vencimientos muestra el porcentaje de la deuda que debe ser atendida en los próximos años, cuya amortización se concentra en los años 2024, 2029, 2039 y 2048, cuando vence una alta proporción de los bonos internos (Gráfica 14). Los demás compromisos de capital se distribuyen en menor proporción a lo largo del perfil de vencimientos

Calificaciones de Riesgo

Bogotá tiene la máxima calificación local otorgada por las agencias nacionales BRC y Fitch Ratings Colombia. En agosto de 2019 BRC confirmó la calificación AAA de la capacidad de pago y de la deuda de largo plazo del Programa de Emisión y Colocación de Bogotá D.C.

De manera similar, en junio de 2019 Fitch Ratings Colombia ratificó la calificación de riesgo AAA para la deuda de Largo Plazo y F1+ para la de Corto Plazo, ambas con perspectiva estable.

Al mismo tiempo, entre las agencias extranjeras, en diciembre 2018, Standard & Poor's mantuvo las calificaciones crediticias de emisor de largo plazo en moneda local y extranjera en BBB-, con perspectiva estable.

En mayo de 2019 Fitch Ratings México también conservó la calificación de Bogotá en BBB a Largo Plazo, para la deuda tanto en moneda local como extranjera.

Del mismo modo, el 25 de junio de 2019 Moody's preservó la calificación Baa2 para la deuda en moneda local y extranjera.

Tabla 9 Calificaciones de riesgo

Concepto	Años y calificación							Perspectiva	Último reporte
	2002-2015	2016	2017	2018	2019				
Internas									
Fitch Ratings Colombia S.A.	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	Estable	jun-19
BRC Standard & Poor's	AAA	AAA	n.a.	AAA	AAA	AAA	AAA	Estable	ago-19
Externas	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Standard & Poor's									
Moneda extranjera	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	Estable	dic-18
Moneda legal	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	Estable	dic-18
Fitch									
Moneda extranjera	BBB-	BBB	BBB-	BBB	BBB	BBB	BBB	Negativa	may-19
Moneda legal	BBB	BBB+	BBB	BBB	BBB	BBB	BBB	Negativa	may-19
Moody's									
Moneda extranjera	Baa3	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2	Estable	jun-19
Moneda legal	Baa3	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2	Baa2	Estable	jun-19

Fuente: Secretaria de Hacienda Distrital

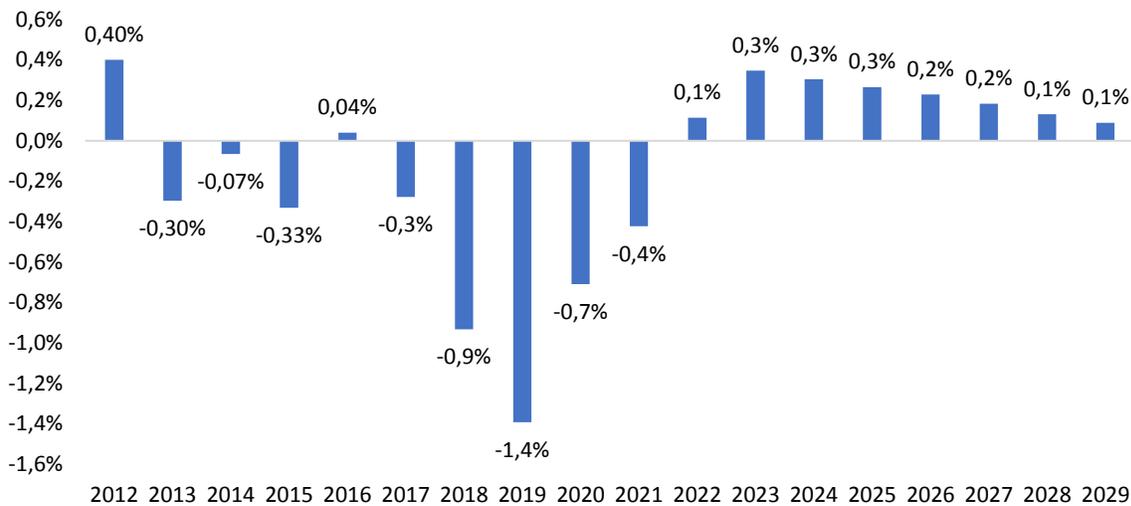
De tal modo, el Distrito Capital tiene la máxima calificación de riesgo de crédito local y la de riesgo de crédito internacional es la misma de la Nación, porque la de un sub soberano no puede superar la del soberano.

Sostenibilidad de la Deuda

El análisis de sostenibilidad de la deuda se realiza con base en las proyecciones de ingresos, gastos, déficit y necesidades de crédito hechas por la Secretaría Distrital de Hacienda para la década siguiente. Las estimaciones de endeudamiento se hacen con escenarios ácidos de ejecución de los proyectos de inversión. Esto implica estimar la contratación de la deuda por los máximos cupos aprobados, para garantizar su sostenibilidad en el futuro. En la elaboración del proyecto de presupuesto distrital que se lleva a cabo para cada vigencia, se evalúa y actualiza los supuestos de programación del endeudamiento hechos en la anterior.

El análisis de sostenibilidad de la deuda se incorpora en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de cada año. De acuerdo con las proyecciones del MFMP de 2018, se espera que el balance primario de los años 2019, 2020 y 2021 sea deficitario (en -1,4%, -0,7% y -0,4% del PIB), como consecuencia del aumento de la inversión que se proyecta ejecutar en la ciudad en los próximos años, pero se prevé que a partir de 2022 retorne a una senda de superávit (Gráfica 15).

Gráfica 15 Balance primario de la Administración Central de Bogotá (% del PIB)



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

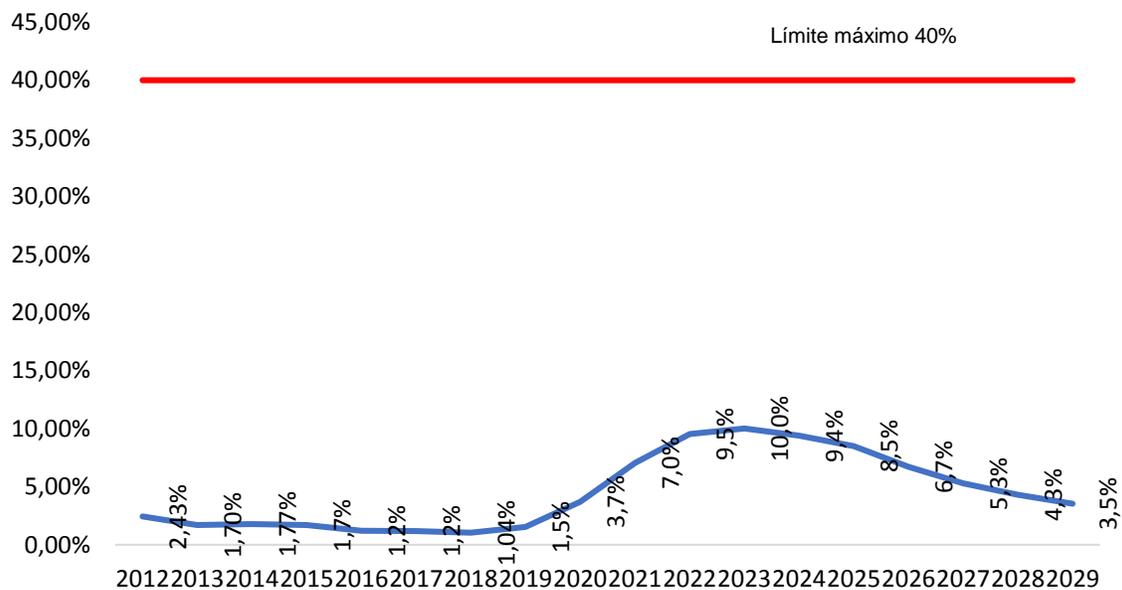
El ejercicio de sostenibilidad arroja que en la próxima década (2020-2029) el promedio del balance primario proyectado (0,05% del PIB), será superior al requerido para hacer que la deuda pública bruta

de la administración central de la ciudad se establezca y decrezca (0,04% del PIB)¹⁸. Estos resultados muestran que las proyecciones de las finanzas públicas del Distrito garantizan la sostenibilidad de su deuda en el mediano plazo, en concordancia con lo establecido por la Ley 819 de 2003.

Los indicadores establecidos por la Ley 358 de 1997 complementan el análisis de la sostenibilidad de la deuda. El indicador de capacidad de pago o solvencia es igual a la razón entre los intereses y el ahorro operacional, mientras que el indicador de sostenibilidad es igual a la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes.

De acuerdo con las proyecciones de ingresos, gastos y saldo de la deuda en el mediano plazo, el indicador de solvencia o capacidad de pago se mantendrá durante la próxima década debajo del límite del 40%, establecido por la Ley 358 de 1997 (Gráfica 16).

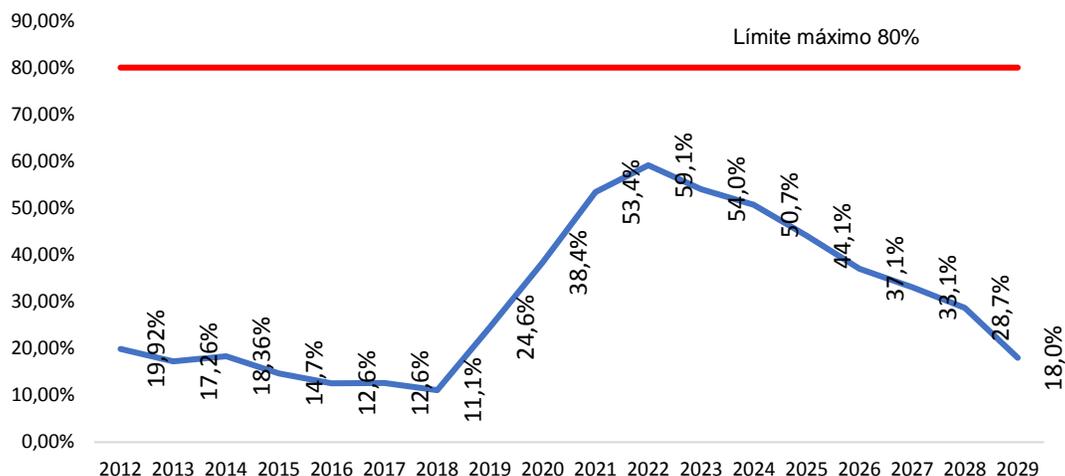
Gráfica 16 Indicador de solvencia (Intereses/Ahorro operacional) (%)



Fuente: SDH-DEEF

¹⁸ Para el cálculo se usó la ecuación $BP_t = \frac{(r-g)}{(1+g)} Deuda_{t-1} + \Delta Deuda_t - privatizaciones_t$, que parte de la restricción presupuestaria del gobierno, en la cual BP es el balance primario (como proporción del PIB distrital) requerido para hacer sostenible la deuda, r es la tasa de interés de largo plazo y g el crecimiento de largo plazo.

Gráfica 17 Indicador de capacidad de pago



Fuente: SDH-DEEF

De manera similar, el indicador de sostenibilidad de la deuda pública del Distrito permanecerá debajo del límite de 80%, establecido por la Ley 358 de 1997. Estos indicadores muestran la solidez de las finanzas públicas del Distrito, incluso en los periodos en los cuales aumentará la deuda para financiar grandes obras de infraestructura de la ciudad (Gráfica 17).

Al incorporar las operaciones propuestas en el cupo de endeudamiento aprobado a esta administración por \$6,96 billones por el Concejo de Bogotá, estos indicadores tampoco exceden sus límites, lo cual preserva un margen amplio para que la ciudad pueda contratar nuevos empréstitos. Ese espacio hace viable la contratación de deuda hasta por \$8,57 billones, que es el saldo pendiente por obtener de los cupos de endeudamiento vigentes que tiene la capital¹⁹.

Durante el segundo semestre de 2019 se tiene planeada la gestión de varias operaciones de crédito público, en el contexto del diagnóstico presentado por la Tesorería Distrital al inicio de la vigencia. A partir de ello, la DDCP está en proceso de gestionar dos operaciones con banca la multilateral por USD 150 millones y operaciones de banca comercial interna por valor de \$210.000 millones.

Ese nuevo endeudamiento cumple los límites definidos por la Ley 358 de 1997 y se realizará bajo el principio de la SDH de diversificar las fuentes de financiamiento. Para llevarlo a cabo se aprovechará unas buenas condiciones del mercado de dinero local, en términos de bajas tasas de interés a plazos largos.

Compromisos sobre vigencias futuras

Con el fin de lograr mayor eficiencia en el gasto público se dispuso el uso de la herramienta de Vigencias Futuras, con especial énfasis en proyectos de infraestructura vial, educativa, hospitalaria, transporte

¹⁹ Estos cupos fueron aprobados por los Acuerdos 527 de 2013, 646 de 2016 y 690 de 2017.

Consección Colegios Distritales (Acuerdo 647/16) - SGP	54,0	55,6	49,8	51,3	52,8	54,3	55,9					373,7
Consección Colegios Distritales (Acuerdo 711/18) - SGP	19,0	20,7	21,3	21,8	22,4	23,0	23,6	24,3	24,9			201,0
C. RECURSOS DE CAPITAL	144,7	248,2	285,9	74,4	84,3	82,2	80,1	12,1	12,1	12,1	96,6	1.132,6
Salud												
Primera Línea del Metro (Acuerdo 691/17)-Reservas Utilidades ETB	81,3	78,9	76,6	74,4	72,2	70,1	68,1					521,5
Hospital de Usme (Acuerdo 713/18) - Gestión de Activos	39,0	96,0	105,0									240,0
Hospital Santa Clara (Acuerdo 725/18) - Desahorro FONPET	24,5	73,3	104,3									202,0
Hospital Bosa (Acuerdo Julio/19) - Desahorro FONPET (Lotto en Línea)					12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	96,6	169,0
D. RECURSOS ADMINISTRADOS	38,2	31,0	0,0	10,2	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	280,3	569,9
Salud												
Hospital Santa Clara (Acuerdo 725/18) - Transferencias Nación	38,2	31,0										69,1
Hospital Bosa (Acuerdo Julio/19) - R. Cedidas Excedente Oferta				10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	81,9	153,5
Hospital Bosa (Acuerdo Julio/19) - R. Cedidas Excedente Subsidiado					24,8	24,8	24,8	24,8	24,8	24,8	198,5	347,3
I. Total Aprobado	519,6	621,8	652,1	621,2	710,8	661,8	663,8	500,3	374,3	329,1	3.861,8	9.516,6
II. Monto Descontado en MFMP	1.756,0	1.820,0	27.294,0	44.918,0								
III. Total disponible (II-I)	1.236,4	1.134,2	1.103,9	1.134,8	1.045,2	1.094,2	1.092,2	1.255,7	1.381,7	1.490,9	23.432,2	35.401,4

Fuente: Cálculos SDH-DDCP y DDP
Miles de millones de Pesos de 2019

6. El pasivo pensional de Bogotá y el futuro del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP)

Con la información a diciembre de 2018 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que certifica el valor del Pasivo Pensional por sector (i.e. Educación, \$3.184.563.071; Salud, \$695.224.339; y Propósito General, \$7.405.881.129), la Alcaldía de Bogotá cuenta con un Pasivo pensional total de \$11.285.668.538.

Al 30 de septiembre el nivel de cobertura pensional del citado pasivo es el siguiente: (Tabla 11).

Tabla 11 Cobertura Pensional de Bogotá a septiembre 30 de 2019

	Educación	Salud	Propósito General
Efectivo y equivalentes al efectivo	0	0	2.735.784
Encargos Fiduciarios	6.398.122	767.841.232	6.665.561.222

Consortio FONPET	6.398.122	767.841.232	3.948.817.857
Encargos Fiduciarios	0	0	2.716.743.365
Propiedad Planta y Equipo	0	0	13.082.925
Otros Activos			111.216
Total Activos Para Beneficios Pos empleo	6.398.122	767.841.232	6.681.491.147
Cuenta FONPET - Adm. DDT - Pensiones	0	0	100.802.442
Total Cobertura	6.398.122	767.841.232	6.782.293.589
Beneficios Pos empleo Pensiones - Corriente	0	0	6.944.070
Beneficios Pos empleo Pensiones - No Corriente	3.184.563.071	695.224.339	7.122.150.515
Total Pasivo Beneficios Pos empleo Pensiones	3.184.563.071	695.224.339	7.129.094.585
Nivel De Cobertura	0,20%	110,4%	95,14%

En miles COP. Fuente: MinHacienda, FONCEP

NOTA: No se consideran ingresos esperados por Cuotas Partes por Cobrar

El valor del Pasivo Pensional de Bogotá (\$11.008.881.995 miles COP) comprende los de los sectores de Educación (\$3.184.563.071 miles COP), que tiene una cobertura de 0,20% y se financia las transferencias del SGP; Salud (\$695.224.339 miles COP), con una cobertura del 110,4% y se financia con las transferencias del SGP e ingresos de Lotto en Línea; y Propósito General (\$7.129.094.585 miles COP), con una cobertura de 95,14% y se financia con recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)²⁰ y otros administrados en encargo Fiduciario (\$2,7 billones); es de aclarar que el pasivo de \$7.129.094.585 miles COP corresponde al valor obtenido al descontar los pagos de obligaciones pensionales realizados durante la vigencia en virtud a que el cálculo actuarial de \$ 7.405.881.128 se encuentra con corte al 31 de diciembre de 2018, por lo tanto debe ser disminuido con los pagos realizados en el periodo.

Cabe señalar que ante el descenso de la cobertura en el pasivo de salud entre 2017 y 2018 cuyos recursos están estimados para el financiamiento del Hospital San Juan de Dios, se estableció comunicación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien al parecer incluyó de manera equivocada como parte del pasivo del sector salud a los 22 hospitales como si fueran entidades liquidadas, desconociendo que aún siguen en funcionamiento a través de las 4 Subredes Integradas de Servicios de Salud, conforme a la fusión efectuada mediante Acuerdo 641 de 2016. Ante la respuesta mediante oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual no fue satisfactoria, se efectuó reunión con la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social en la cual se concluyó que el incremento del pasivo entre 2016 y 2017 obedeció al reporte del Ministerio de Salud y Protección Social como entidades liquidadas a los 22 hospitales del Distrito y por la reclasificación del pasivo de salud (hospitales) que se encontraba en Propósito General pasaron a la bolsa de Salud en su totalidad, incluyendo la deuda de los funcionarios hasta 1991 del anterior Sistema Nacional de Salud,

²⁰El FONPET es un sistema de ahorro obligatorio que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, creado por la Ley 549 de 1999, que tiene como función recaudar los recursos (*i.e.* del Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, Lotto en Línea, entre otros) para que las Entidades Territoriales cubran sus pasivos pensionales de los tres sectores: Propósito General, Salud y Educación.

sobreestimando el pasivo para el sector salud dado que la hipótesis es que la deuda anterior a dicho sistema debe ser asumida por el sector central. Adicionalmente, se logró determinar que la variación entre 2017 y 2018 en donde el pasivo creció cerca del 50%, se debió aparentemente no sólo a la condición de estado “LIQUIDADAS”, sino al cambio de metodología de cálculo del pasivo que aumentó también el nivel de riesgo del Distrito por dicha novedad.

En ese sentido, y dado que la Secretaría Distrital de Salud estaba presente, se estableció la necesidad de que se efectuó por parte de ella, la gestión para que el Ministerio de Salud reporte correctamente la información de los hospitales como entidades absorbidas por las 4 Subredes pero en operación. Además, se indicó que dado que el Ministerio de Hacienda no efectúa el cálculo uno a uno de las personas sino con base en promedios pudiera haber una sobreestimación. El Ministerio de Hacienda se comprometió a verificar el estado “LIQUIDADADO” de los hospitales para el reporte de 2020 (con corte a 31/12/2019) y enviar un comunicado el cual a la fecha no se ha recibido, indicando el detalle de la metodología de cálculo utilizada y la posible incidencia que tuvo el estado “LIQUIDADADO” en el resultado generado por dicha metodología a 31/12/2018, en el sentido que posiblemente con el ajuste de esto pueda darse una menor deuda del sector salud porque dejaría de ser una obligación exigible a corto plazo para convertirse en una de largo plazo.

Con respecto al sector pensional Educación, en los EE.FF. del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá (FPPB) se llevan los registros del pasivo y de las operaciones de desinversión de las operaciones con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos son manejados por la Fiduciaria La Previsora. El FOMAG está a cargo de varias prestaciones sociales (i.e. Cesantías, Pensiones y Salud) dentro de las cuales se incluyen las pensiones del Magisterio de docentes nacionalizados, competencia del Gobierno Nacional.

La administración del pasivo pensional de FOMAG no hace parte de la función encomendada al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP). Si bien el FONCEP administra el FPPB, no tiene injerencia sobre el pasivo pensional del FOMAG ya que este es totalmente independiente. Sin embargo, al FONCEP se le ha impuesto la obligación de hacer los registros contables y presupuestales del Sector Educación del FONPET, que incluye los giros de recursos que se hacen desde este hacia el FOMAG. Por su experticia en el tema pensional, el FONCEP viene acompañando a la Secretaría de Educación Distrital (SDE) en las conciliaciones de la deuda pensional del FOMAG, con el fin de que se puede determinar con exactitud la cuantía de ese pasivo.

Así mismo, FONCEP y la SDH acompañan a la SDE en la concurrencia del Distrito con el pasivo pensional de la Universidad Distrital. En este caso se deben realizar las gestiones con el Ministerio de Hacienda para determinar con precisión la obligación que le correspondería al Distrito en el cálculo actuarial de ese pasivo.

El FONCEP es una entidad descentralizada del orden distrital que reconoce y paga las obligaciones pensionales del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá (FPPB) a cargo de las entidades del nivel central y las entidades descentralizadas, junto con las cesantías de los servidores públicos del Distrito Capital en el régimen de retroactividad. También verifica y consolida la información de inconsistencias de la historia laboral pensional de los funcionarios de las entidades del Sector Central y de las

descentralizadas a cargo del FPPB. Además, gestiona, normaliza, cobra y recauda la cartera hipotecaria del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI).

La principal función del FONCEP en pensiones es administrar el FPPB, un fondo cuenta sin personería jurídica, adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda, que contiene el pasivo pensional de los organismos del Sector Central de la Alcaldía de Bogotá y sus entidades descentralizadas. El FPPB incluye dentro de sus activos, los ahorros obligatorios que se realizan en el FONPET, específicamente los del Sector Propósito General. Sin embargo, para efectos contables y presupuestales se incluyen los pasivos de los sectores de Salud y Educación, que son administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del FONPET.

Se debe evaluar la continuidad a largo plazo de la operación del FONCEP como entidad, en vista de que cada día habrá menos pensionados y afiliados de pensiones. Además, en la actualidad el FONCEP desempeña ciertas funciones misionales que podría ejecutar un externo o la SDH, con lo cual se obtendría un ahorro para el Distrito en gastos y requisitos normativos de funcionamiento. Para esto último, el FONCEP entregará finalizando la vigencia el contexto estratégico de la entidad, el cual contiene, entre otros documentos, un caso de negocio que contempla un análisis técnico sobre tres escenarios y/o alternativas estratégicas para su funcionamiento a largo plazo: continuar su operación normal, fusionarse con la SDH y hacer alianzas con otras entidades para el pago de las obligaciones pensionales.

7. Mercado de Loterías en Colombia

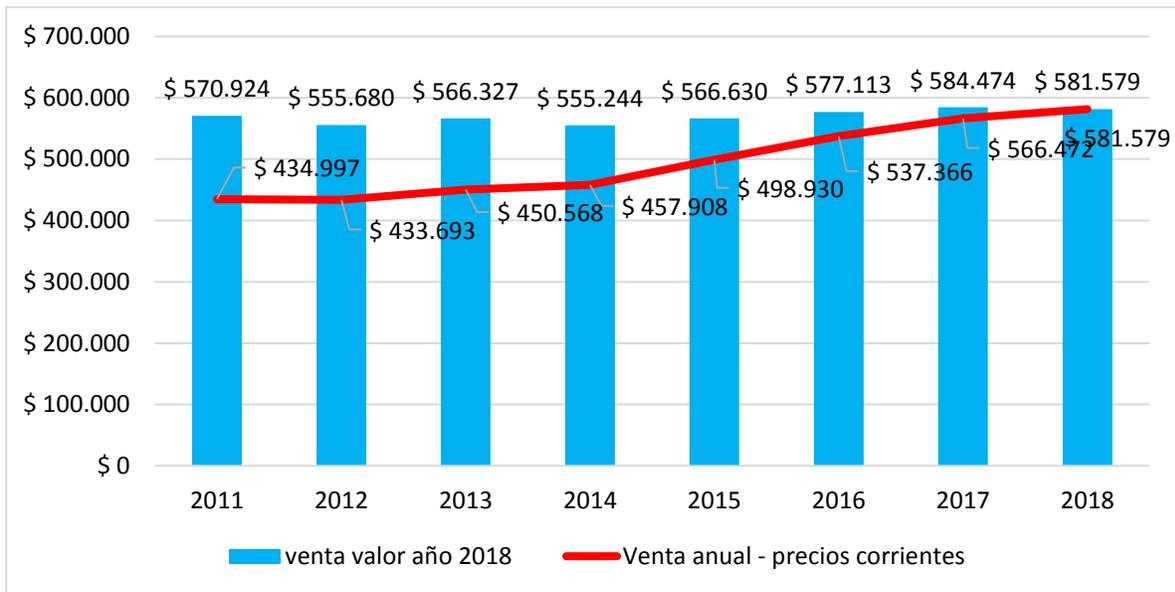
En Colombia el mercado de las loterías se ha visto reducido y actualmente existen en Colombia 15 loterías, que día a día hacen esfuerzos para incrementar sus ventas. Sin embargo, el crecimiento de las mismas en valores corrientes ha sido decreciente año tras año, observándose un mayor incremento en ventas en el año 2015 comparado con el 2014, sin embargo, al traer el valor de las ventas a precios reales del año 2018, se observa que las ventas de lotería en Colombia han venido disminuyendo, es así que en el 2018 comparado con el 2017 tuvo un decreciendo real del -0.50%, tal como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 12 COMPORTAMIENTO DE VENTAS – PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES 2011-2018

AÑO	índice del periodo	Índice final	Venta anual - precios corrientes	Variación precios corrientes	venta precios año 2018	Variación a precios 2018
2011	109,15740	143,26677	\$ 434.997		\$ 570.924	
2012	111,81576	143,26677	\$ 433.693	-0,30%	\$ 555.680	-2,67%
2013	113,98254	143,26677	\$ 450.568	3,89%	\$ 566.327	1,92%
2014	118,15166	143,26677	\$ 457.908	1,63%	\$ 555.244	-1,96%
2015	126,14945	143,26677	\$ 498.930	8,96%	\$ 566.630	2,05%
2016	133,39977	143,26677	\$ 537.366	7,70%	\$ 577.113	1,85%
2017	138,85399	143,26677	\$ 566.472	5,42%	\$ 584.474	1,28%
2018	143,26677	143,26677	\$ 581.579	2,67%	\$ 581.579	-0,50%

Fuente: Pagina web Super salud -Coljuegos - DANE

Tabla 13 COMPORTAMIENTO DE VENTAS – PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES 2011-2018



Fuente: Pagina web Super salud -Coljuegos - DANE

Si comparamos las ventas de las (3) tres principales loterías: Medellín, Boyacá y Bogotá, se observa que el comportamiento ha sido similar, evidenciado mayor crecimiento en ventas.

Se considera que estos incrementos son efecto de la modificación del plan de premios e incremento en el valor de la fracción, es decir que se está hablando de un crecimiento vía precio. No obstante, al deflactar las ventas con año base 2018, la única Lotería que presenta un incremento real en sus ventas en el 2018 frente a 2017 es la de Boyacá con el 1.60%, mientras que Medellín presenta un decreciendo del -0.29% y Bogotá del -0.54%, así:

Tabla 14 TRES PRINCIPALES LOTERÍAS EN COLOMBIA – PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES 2015-2018

AÑO	BOGOTÁ	venta precios año 2018	Variación real LOTBOG	BOYACA	venta precios año 2018	Variación real LOTBOYA	MEDELLÍN	venta precios año 2018	Variación real LOTMEDL
2.015	\$ 54.746	\$ 62.175		\$ 72.641	\$ 82.497		\$ 115.457	\$ 131.124	
2.016	\$ 56.450	\$ 60.626	-2,49%	\$ 96.563	\$ 103.706	25,71%	\$ 111.037	\$ 119.250	-9,06%
2.017	\$ 59.572	\$ 61.465	1,38%	\$ 100.563	\$ 103.759	0,05%	\$ 124.421	\$ 128.375	7,65%
2.018	\$ 61.136	\$ 61.136	-0,54%	\$ 105.418	\$ 105.418	1,60%	\$ 128.000	\$ 128.000	-0,29%

Fuente: Pagina web Super salud -Coljuegos - DANE

Ahora bien, en valores corrientes La Lotería de Bogotá ha venido incrementando año a año sus ventas, es así que en el 2017 tuvo incremento en ventas del 5.5% comparado con el año 2016 y en 2018 un incremento del 2.3% comparado con el 2017, para el año 2019 se tienen proyectadas unas ventas de

\$66.300 millones, lo que significaría un incremento del 8.85% respecto al 2018; sin embargo, en precios reales a 2018, se presentó un decrecimiento del -0.54%, en el año 2018 comparado con el 2017.

Tabla 15 LOTERÍAS DE BOGOTÁ – PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES 2015-2018

AÑO	BOGOTÁ	índice del periodo	Índice final	Venta anual - precios corrientes	Variación precios corrientes	venta valor año 2018	Variación a precios 2018
2.015	\$ 54.746	126,14945	143,26677	\$ 54.746		\$ 62.175	
2.016	\$ 56.450	133,39977	143,26677	\$ 56.450	3,11%	\$ 60.626	-2,49%
2.017	\$ 59.572	138,85399	143,26677	\$ 59.572	5,53%	\$ 61.465	1,38%
2.018	\$ 61.136	143,26677	143,26677	\$ 61.136	2,62%	\$ 61.136	-0,54%

Fuente: Unidad Financiera Lotería de Bogotá – DANE

8. Principales Problemas de la Lotería De Bogotá

Legales y normativas

Las Loterías en Colombia a partir de la expedición de la Ley 643 de 2001, modificada mediante Ley 1393 de 2010, afrontan grandes dificultades de competencia con otras modalidades de juegos, operados por particulares, cuyas ventajas comparativas son mucho más favorables que las establecidas vía reglamentación a las loterías colombianas; desventajas que se pueden describir de la siguiente forma:

- **Ley Desfavorable.** - Como se ha venido tratando de tiempo atrás la Ley 643 de 2001, por la cual se fija el Régimen Propio del Monopolio Rentístico de Juegos de Suerte y Azar, si bien cumplió después de diez años, con el precepto constitucional de 1991, mediante el cual se dejó en manos del congreso fijar la Ley correspondiente a iniciativa del Gobierno Nacional, una vez transcurridos algo más de dieciocho años de su sanción, se ha puesto de manifiesto en distintos escenarios incluido el propio Congreso de la República, los inconvenientes que ha generado su aplicación, dada la inequidad y postración en que dejó a las loterías que durante décadas han sido el soporte de salud de los colombianos sumiéndolas en el ostracismo por cuenta de las limitaciones normativas, que benefician fundamentalmente a los particulares.
- **Posición Negativa del Gobierno Nacional.** - La renuencia que ha tenido el Gobierno Nacional en interpretar la necesidad de acometer reformas a la Ley y su negativa a querer reconocer que las loterías deben ser quienes exploten todas las modalidades de loterías, tales como la lotería instantánea, el lotto preimpreso y hasta el lotto electrónico, entendiendo que en el mundo el concepto de lotería es integral hace que la posibilidad de revitalizar las loterías regionales sea compleja.

Comerciales

- **Producto Desgastado.** – La imposibilidad de cambios estructurales ha hecho no ha permitido que las entidades introduzcan cambios importantes en la estructura general del juego de

lotería, de modo que cautive a los apostadores habituales y atraiga nuevos, haciendo crecer el mercado de loterías.

Existe dificultad de crear una cultura de compra de lotería en la mayoría de la población colombiana que se ubica entre las edades de 18 a 35 años (50.3%), lo que reduce el potencial de ventas de la Lotería de Bogotá, precisamente por la rigidez del producto.

El crecimiento de ventas de la Lotería es inferior al crecimiento del IPC, lo que genera realmente un decrecimiento, dado que los gastos y costos son mayores al crecimiento real de las ventas.

- **Incursión de Nuevos productos de Juegos de Suerte y Azar.**- Un poco antes de entrar en vigencia la Ley 643 de 2001, señalada anteriormente, dio entrada a la firma GTECH FOREIGN HOLDINGS CORPORATION (hoy IGT), a quien se le adjudicó por parte de COLJUEGOS, el derecho de explotación del Lotto electrónico más conocido como Baloto, luego de que se impidiera que la sociedad Loto Lotín, conformada por diez de las principales loterías del país, continuara con la explotación del juego que en principio fue bajo la modalidad de preimpreso, pero que al momento de su prohibición ya contaba con la venta electrónica.

Adicionalmente, la nueva modalidad de juegos como las apuestas deportivas genera en el público apostador mayores expectativas de ganancia, dado que son apuestas donde los apostadores conocen casi de manera inmediata si fueron o no ganadores, sumado a esto las altas tasas de retorno del juego las cuales superan en ocasiones el 80%, atrayendo cada día más apostadores, especialmente público joven.

En la actualidad se está a la espera de la autorización por parte del Gobierno Nacional de incentivos muy atractivos para el juego de apuestas permanentes, atractivos que generan en el público una mayor oportunidad de ganar, con premios muy elevados a un costo mucho menor que el de las Loterías.

Falta de credibilidad por parte de la ciudadanía, en cuanto a que “caen” los premios en poder del público y que estos se pagan.

- **Malas prácticas de la Competencia.**- Las circunstancias anteriores y el deseo de cada una de las empresas de lotería por sobresalir en un mercado que no crece por la falta de renovación y dinámica en los sistemas de juego, da lugar a que se realicen prácticas que pueden considerarse no muy sanas para el mercado de loterías, como lo es el definir dentro de su estrategia comercial que, el valor del premio mayor es un factor preponderante en la decisión de compra de los apostadores; no obstante, muy pocas loterías pueden competir con esta estrategia, debido a las limitaciones legales en relación con el valor de la reserva técnica, generando así un canibalismo entre las loterías.

Este tipo de prácticas que en nada favorece a las loterías, está generando un acelerado desgaste en los compradores, que prefieren abandonar la compra de lotería por algún juego sustituto, que le brinde alternativas distintas de ganar; no permitiendo que se renueve la masa de compradores de un producto anquilosado por las pocas y casi nulas posibilidades de renovación.

Alta competencia en el portafolio de juegos, con menores precios que el de la lotería (Chance, Astro Millonario, rifas, casinos, maquinitas, apuestas deportivas).

- **Canal de Venta Desgastado-** En concordancia con lo señalado en el numeral anterior, es claro que la venta de lotería se realiza a través del canal tradicional conformado por distribuidores y loteros, que tienen la particularidad de ser independientes y por tanto sin ningún tipo de compromiso ni sentido de pertenencia con lotería alguna. Esto hace que las políticas orientadas hacia el canal sean de difícil éxito, como quiera que todas las loterías buscan alternativas diversas para incentivarlo y ganar su favor en la preferencia de sus productos, con resultados muy desalentadores.

Tenemos entonces un canal que cada vez se va anquilosado, sin renovación y sin motivación personal, que solo se conforma con el devenir diario sin pensar en metas futuras, como mejorar sus condiciones de vida o superación personal, como ocurrió en el pasado, cuando varios de los loteros se convirtieron en distribuidores exitosos, formando parte hoy de nuestra red.

Adicionalmente, el nicho de mercado de compradores de loterías (estratos 1,2 y 3) tienen un bajo poder adquisitivo.

- **Bajo nivel de reserva técnica:** La Lotería de Bogotá, en los últimos años ha contado con un nivel bajo de reserva técnica el cual, dada la estructura del plan de premios vigente y el alto valor de premios en poder del público en cada sorteo, generalmente alcanza para cubrir solamente la caída del premio mayor.

Estructura interna

- Aunque la Lotería de Bogotá cumple su misión, la estrategia de negocio con la que se maneja, no tiene un adecuado enfoque comercial que le permita cumplir con efectividad el logro de dicha misión, la cual es generar recursos al sector salud; esto en razón a que no se cuenta con personal de planta idóneo y suficiente, encargado de diseñar e implementar estrategias comerciales y de mercadeo, de tal forma que estas tengan continuidad en el tiempo y se asegure de forma efectiva el cumplimiento de las metas establecidas en los planes de mercadeo.
- Dado el tiempo de servicio de los funcionarios de planta, así como la convención colectiva vigente, la estructura organizacional de la lotería es muy rígida y onerosa. A pesar de ser una planta global es muy complicado realizar una organización interna pues la mayoría de los funcionarios se sienten anclados en sus puestos de trabajo y no permiten que sean trasladados a otras dependencias donde pueden aportar más a la organización, como por ejemplo en el área comercial.
- Como se indicó en el anterior ítem, dada la convención colectiva de trabajo vigente en la Lotería de Bogotá, los gastos de servicios de personal son muy elevados, razón por la cual solamente en la vigencia 2017 y 2018 se pudo cumplir con el indicador de gastos del CNJSA, manteniendo a la entidad en un permanente plan de desempeño o mejoramiento; con el agravante que si

este indicador no se cumple por tres años seguidos y no se cumple con el plan de mejoramiento propuesto, podría entrar en una inminente liquidación.

- La Lotería de Bogotá debe mejorar la comunicación interna y externa, de tal forma que esta dinamice la gestión institucional en el logro de las metas previstas, en los planes, programas y proyectos.
- La estructura de la entidad y el costo del personal es totalmente anacrónica y dista inmensamente de un esquema apropiado para la productividad de la empresa.
- La inmensa dificultad con un producto que no sólo no ha crecido, sino que hecho el análisis en términos reales viene decreciendo y que adicional a ello, sus gastos de funcionamiento y de operación crean a tasas muy superiores a la inflación, encierra de suyo un grave problema que se potencia cuando en la labor de comercialización, se circunscribe a un único bien objeto de comercialización.

Ahora bien, la dificultad en la ampliación de la fuerza de ventas que en cualquier otra empresa podría suplirse con el desarrollo tecnológico que habilite la venta en línea, encuentra en cambio, una limitación en este proceso de mercadeo que se sustenta fundamentalmente en el bajo interés que para los NO compradores actuales, genera el sólo desarrollo exclusivo de tecnología, para la venta de lotería.