

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL

BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL



Junio
2021

I. ANTECEDENTES

Al cierre de 2020 el Distrito contabilizó déficit fiscal por \$1,28 billones, monto superior al registrado una vigencia atrás (\$561 mil millones). Dicho resultado estuvo explicado principalmente por la contracción del balance corriente, el cual a su vez, fue consecuencia del mayor gasto orientado a inversión social, y en menor medida al pago de intereses; el dinamismo de la inversión social reflejó las decisiones de la Administración Distrital para contener los efectos sociales de la pandemia, destacándose el flujo de recursos orientados al programa de Bogotá Solidaria, a la estabilización tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Masivo, así como financiar subsidios en servicios públicos.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, la entidad dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y los organismos de control. A pesar de los efectos de la pandemia, el Distrito se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y las calificaciones de riesgo internas se mantuvieron en la máxima nota (AAA) y las calificaciones en escala global en grado de inversión. Así mismo, al cierre de 2020, la Administración Central contabilizó superávit primario.

El Distrito no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP, y las cuatro E.S.E fueron categorizadas sin riesgo por parte del MSPS.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial¹, durante el primer semestre de 2021 el Distrito Capital de Bogotá contabilizó ingresos por \$12,3 billones (52% del presupuesto definitivo), resultado equivalente a un aumento del 36% real al compararse con el mismo periodo de 2020. Del recaudo efectivo, el 85% correspondió a ingresos de la vigencia y el restante 15% a disponibilidades de vigencias anteriores (misma distribución que la evidenciada en junio de 2020) (Tabla 1).

El crecimiento de los ingresos obedece principalmente a la recuperación del recaudo propio y el incremento de las transferencias, seguido en menor medida, de los mayores ingresos de capital, cuyo comportamiento estuvo asociado al aumento de las disponibilidades de vigencias anteriores, además de nuevos desembolsos de crédito y excedentes financieros de empresas públicas distritales (Tabla 1).

Los ingresos tributarios registraron durante el primer semestre de 2021 un aumento de doble dígito (Tabla 2). El levantamiento de medidas de confinamiento junto con la reactivación de los principales sectores económicos de la ciudad, han contribuido a la recuperación del recaudo tributario. Bajo este contexto, durante la presente vigencia la Administración Distrital no modificó los plazos para el pago del impuesto predial tal como se hizo un año atrás para mitigar los efectos económicos de la pandemia del Covid-19². Así, con corte al 30 de junio de 2021, este tributo alcanzó el 89% de la meta programada. En la misma línea, la reactivación de la movilidad en el país ha permitido que los ingresos por sobretasa a la gasolina y de vehículos automotores – consistente con la mayor venta de carros en el país-, reflejen un crecimiento importante durante el primer semestre del año.

¹ En el primer semestre de 2020, se depuró la información reportada en el FUT teniendo en cuenta cifras suministradas por la Dirección Distrital de Presupuesto, de tal manera que se capturó únicamente ingresos de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos (con recursos del Distrito).

² Sin embargo, la Administración Distrital mantuvo en términos nominales el valor del impuesto para cerca de 2,7 millones de hogares, además de reducir el pago hasta en 80% a colegios y jardines infantiles.

Tabla 1

INGRESOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Tributarios y no tributarios	4.135.316	6.350.465	48%	47%	52%
Transferencias	1.688.794	2.245.434	28%	19%	18%
Ingresos de capital	2.895.101	3.704.657	23%	33%	30%
Desembolsos del crédito	808.906	993.738	19%	9%	8%
Recursos del Balance	1.310.024	1.786.499	32%	15%	15%
Otros ¹	776.171	924.420	15%	9%	8%
RECAUDOS DEL AÑO	8.719.212	12.300.557	36%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda reportada al FUT

Los impositivos registraron un descenso del 5% real, explicado específicamente por el menor recaudo de cigarrillos y tabaco; no obstante, esta caída fue matizada por el dinamismo evidenciado en licores y cerveza: la apertura de bares y discotecas además de la ausencia de medidas de prohibición al expendio y venta de bebidas embriagantes, han sido factores determinantes para el repunte del recaudo de estos tributos (Tabla 2). La actividad económica capitalina viene evidenciando señales de recuperación, hecho que ha permitido que el impuesto de Industria y Comercio registre un aumento nominal, sin embargo, al incluir el efecto del nivel de precios muestra una caída de un punto porcentual. Los efectos del paro nacional impidieron un mayor grado de recuperación de la dinámica económica³.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS 2020 - 2021

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Impuestos al consumo	273.386	270.246	-5%	7%	5%
Cerveza	148.152	162.610	6%	4%	3%
Licores	1.347	2.195	57%	0%	0%
Cigarrillos y tabaco	123.887	105.442	-18%	3%	2%
Vehículos automotores	279.047	350.462	21%	7%	6%
Estampillas	56.721	59.175	1%	1%	1%
Sobretasa a la gasolina	140.212	162.930	2%	4%	3%
Impuesto predial unificado	1.388.729	3.135.798	18%	35%	53%
Impuesto de industria y comercio	1.774.637	1.812.831	-1%	44%	31%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	9	4	-61%	0%	0%
Otros impuestos	84.315	90.578	4%	2%	2%
TOTAL	3.997.054	5.882.024	42%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda reportada al FUT

En síntesis, durante el primer semestre de 2021 el Distrito evidenció una recuperación de sus ingresos derivado, por un lado, del mayor recaudo tributario gracias al dinamismo de la economía y, por otro, como consecuencia de nuevos desembolsos de crédito

³ Ver, Boletín Económico Regional, II trimestre de 2021, Bogotá. Banco de la República.

que están orientados a la reactivación de sectores estratégicos, además de las mayores disponibilidades de vigencias anteriores y excedentes financieros.

2. Gastos

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron \$9,8 billones en el acumulado enero a junio de 2021⁴, monto superior en 19% en términos reales frente a lo registrado al primer semestre de 2020 (Tabla 3). Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 41% (5 puntos porcentuales más que lo registrado un año atrás).

El aumento generalizado y superior al 10% real de los diferentes tipos de egresos, explicó el crecimiento de los compromisos de gasto, donde se destaca las variaciones observadas sobre el pago de servicio de la deuda e inversión. Pese a esto, no se alteró la distribución del gasto, donde la inversión concentra el 89% de los compromisos totales, seguido de los gastos de funcionamiento con 10% y el servicio de la deuda el restante 1% (Tabla 3).

Tabla 3

COMPROMISOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Funcionamiento	1.181.353	1.368.730	12%	15%	14%
Inversión	6.693.831	8.296.312	20%	84%	85%
Servicio de la deuda	93.800	126.185	30%	1%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	7.968.985	9.791.227	19%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda reportada al FUT

Los gastos de funcionamiento crecieron a un ritmo sustancialmente menor que el evidenciado en los ingresos tributarios. Las mayores transferencias con destino al pago de mesadas pensionales - financiadas con desahorro FONPET -, además del incremento de los gastos generales y de personal explicaron este comportamiento al alza.

En el caso de los gastos de inversión, el ciclo político presupuestal y el inicio de la ejecución de los proyectos definidos en el Plan de Desarrollo Distrital, justificaron el crecimiento del 20% real. Los mayores compromisos de gasto orientados a financiar las primeras etapas del Metro de Bogotá, además del mayor gasto en los sectores vivienda, agua potable y salud – en línea con la política distrital en materia de salud pública y asistencia social como consecuencia del Covid-19 –, explicaron en parte la tendencia ascendente. Tanto los gastos de inversión social como la formación bruta de capital registraron incrementos reales del 16%.

El servicio de la deuda creció 30% real teniendo en cuenta que, durante el periodo de análisis, el Distrito Capital aumentó los recursos destinados al pago de intereses de deuda interna, además, de comprometer \$31.242 millones para el pago de bonos pensionales y cuotas partes pensionales (Tabla 3).

3. Deuda Pública

Durante el primer semestre de 2021 el Distrito obtuvo nuevos desembolsos de crédito por \$993.738 millones y pagó amortizaciones de deuda por \$42.710 millones, por lo que el endeudamiento neto resultó positivo en \$951 mil millones. El saldo de la deuda pública aumentó y alcanzó \$4,3 billones, de los cuales el 76% correspondió a deuda interna y el 24% restante a deuda externa.

⁴ Según reporte en el FUT. En el primer semestre de 2020, se depuró esta información teniendo en cuenta cifras suministradas por la Dirección Distrital de Presupuesto, de tal manera que se capturó únicamente gastos de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos financiados con recursos del Distrito.

De acuerdo con las últimas calificaciones de riesgo expedidas por BRC Standard & Poor's⁵ y Fitch Ratings⁶ se mantuvo la máxima nota (AAA) para la capacidad de pago del Distrito.

Pese a la afectación en los ingresos como consecuencia de la pandemia, el impacto fue menor que lo proyectado por las calificadoras al inicio de la vigencia, lo anterior teniendo en cuenta, por un lado, el buen desempeño en el recaudo tributario durante el primer semestre y, por otro, las expectativas de crecimiento del PIB para la ciudad. En este sentido, a pesar de la prolongación de los efectos de la pandemia, esta no se establece como amenaza para la estabilidad financiera de la entidad. Para emisiones internacionales de deuda, las calificaciones de riesgo en escala global se mantuvieron en grado de inversión⁷: Fitch Ratings (BB+⁸), Moody's Investors Service (Baa2⁹) y Standard & Poor's Rating Services (BB+¹⁰).

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gasto fueron superiores a los ingresos efectivamente recaudados durante primer semestre de 2021, con lo cual se contabilizó un déficit fiscal transitorio por \$229 mil millones¹¹, resultado menor al observado en 2020 cuando fue de 1,3 billones (Tabla 4).

El ahorro corriente se explicó por el mayor dinamismo de los ingresos con relación a la observada en los gastos de carácter recurrente; el ritmo de recuperación de los ingresos de recaudo propio (especialmente tributarios) superó el aumento de los gastos de funcionamiento, mientras que las mayores transferencias desde el nivel central - ADRES y Coljuegos - compensaron el crecimiento de los gastos operativos en inversión social en salud. Pese al mayor pago de intereses de deuda durante el primer semestre, este monto continúa siendo poco representativo dentro de la estructura de gastos del Distrito

Por su parte, el mayor déficit de capital contabilizado durante el primer semestre de 2021 estuvo influenciado por el ciclo político presupuestal teniendo en cuenta que la Administración Distrital está enfocada en poner en marcha el plan de recuperación económica de la ciudad por medio proyectos estratégicos de inversión. Los ingresos de capital crecieron gracias a los mayores excedentes financieros de las empresas publicas distritales en un contexto de menores recursos de retiros del FONPET y rendimientos financieros.

La brecha entre ingresos y gastos se cubrió con recursos del balance y, en menor medida, nuevo endeudamiento. Así, entre enero y junio de 2021 el resultado presupuestal fue positivo en \$2.5 billones, valor superior al registrado un año atrás. (Tabla 4).

⁵ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: https://www.brc.com.co/archivos/cal-for-045%20Reporte%20Bogot%C3%A1%20RP_2021.pdf - 30 de julio de 2021.

⁶ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: <https://www.fitchratings.com/entity/bogota-distrito-capital-80442342#ratings> - 16 de julio de 2021.

⁷ Los reportes de calificación pueden ser consultados por medio del siguiente sitio web: <http://www.shd.gov.co/shd/calificaciones-riesgo-externas>

⁸ Tanto moneda externa como legal.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Al considerar estrictamente ingresos y gastos de la Administración Central (incluidos Establecimientos Públicos financiados con recursos del Distrito), el déficit fiscal alcanzó \$362.051 millones.

Tabla 4

RESULTADO FISCAL PARCIAL

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	jun-20	jun-21
Resultado balance corriente	-661.714	711.309
Resultado balance de capital	-651.803	-939.956
Déficit o superávit fiscal	-1.313.517	-228.647
Financiamiento	2.063.744	2.737.976
Endeudamiento neto	752.965	951.029
Recursos del balance	1.310.024	1.786.499
Venta de activos	755	449
RESULTADO PRESUPUESTAL	750.227	2.509.330

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda reportada al FUT

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

El impacto por cuenta de la pandemia del Covid-19 en la vigencia 2020 no socavó la solidez fiscal evidenciada por el Distrito Capital en los últimos años. Aunque la reducción de los ingresos de recaudo propio fue considerable, estuvo en línea con las proyecciones de estrés fiscal moderado realizadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal.

Una parte del descenso de estos ingresos se compensó vía transferencias (Sistema General de Participaciones, sobretasa al ACPM y recursos del FOME). Comparado con pares, aunque la reducción de los ingresos tributarios y no tributarios fue más acentuada en Bogotá, no pasó lo mismo en materia de la ejecución de los gastos; de hecho, estos repuntaron en un primer año de cuatrienio de gobierno, cuando en entidades comparables se redujeron.

Fue la inversión social el factor dinamizador del gasto: la financiación del déficit operacional de Transmilenio para salvaguardar el servicio público de transporte, la ampliación de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo, mayor flujo de recursos a las redes de prestadores de servicios de salud y el avance del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en casa.

Lo anterior evidencia dos decisiones estructurales adaptadas por el Distrito: el alivio a los contribuyentes (fundamentadas en el Decreto 678 de 2020) teniendo en cuenta el impacto sobre el ingreso de los hogares; y la rápida estrategia para articular interinstitucionalmente e implementar el programa “Bogotá Solidaria”, como un instrumento para mitigar el incremento de la pobreza monetaria y, como externalidad positiva, profundizar la bancarización. La continuidad de esta política y el avance de los proyectos de inversión contenidos en el Plan Distrital de Desarrollo, serán elementos decisivos para contribuir a la asistencia social de la población más vulnerable, a la salud pública y a la reactivación económica capitalina.

Los aportes Distritales para la cofinanciación de la Primera Línea del Metro de Bogotá alcanzan los \$7,19 billones¹². El perfeccionamiento de las operaciones de crédito público para la Empresa Metro de Bogotá (con un cupo de endeudamiento global aprobado hasta por \$10,85 billones para la financiación de la construcción y puesta en marcha del tramo 1¹³), continuar con la gestión de adquisición predial y el inicio de las obras, se convierten en retos esenciales para la nueva administración. A su vez, avanzar en la contratación de la Segunda Línea del Metro también marcará un hito importante en materia de movilidad.

¹² Precios 2017.¹³ Precios 2017. Acuerdo Distrital 699 de 2018.

Las autorizaciones de gasto con cargo a vigencias futuras para el periodo 2021 – 2041 alcanzaron \$8,1 billones, suma equivalente al 61% de los ingresos corrientes obtenidos en 2020 y al 3,2% del PIB de la ciudad¹⁴. Para el periodo 2021-2023 se concentra el 23% de las vigencias futuras. Cabe subrayar que el CONFIS Distrital fijó un límite de vigencias futuras anual por valor de \$1,7 billones contantes de 2018 para el periodo 2018-2028 y de 0,46% del PIB distrital anual para el periodo 2029-2047¹⁵.

Por sector, el 68,9% del total de las vigencias futuras estaban concentradas en transporte (de conformidad con el convenio de cofinanciación para la Primera Línea del Metro de Bogotá), seguidas por salud (20%) y educación (11,1%)¹⁶.

Los pasivos contingentes derivados de procesos judiciales en contra de la Administración Distrital siguen siendo una fuente de riesgo fiscal. Además, aunque el sector descentralizado distrital registró superávit, un nivel de dependencia fiscal inferior al 50%, bajos niveles de endeudamiento y fortaleza patrimonial, en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, altos montos de pasivos contingentes en contra, así como resultados adversos en términos de rentabilidad, que sugieren la necesidad de monitoreo permanente por parte de la Administración Central.

Los efectos del paro nacional impidieron un mayor grado de recuperación de la dinámica económica evidenciada al primer semestre de 2021.

1. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Al cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$2,3 billones (29% más que en 2019), la mayoría respaldadas con recursos de libre destinación. Aunque la tasa de crecimiento del rezago presupuestal ha sido moderada en los últimos años, su magnitud con respecto al total de compromisos de la vigencia alerta sobre la necesidad de continuar los esfuerzos para perfeccionar la ejecución del gasto, dando cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

Entre enero y junio de 2021, el 55% de dichas reservas se habían pagado.

2. Situación financiera del sector descentralizado

Al culminar la vigencia 2020, el sector descentralizado registró déficit, un nivel de dependencia fiscal cercano al 40%, bajos niveles de endeudamiento y fortaleza patrimonial, de tal forma que no se identificaron riesgos sistémicos. Sin embargo, en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, montos considerables de contingencias por procesos judiciales en contra y resultados adversos en términos de rentabilidad.

4. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El Distrito Capital cuenta con un total de cuatro (4) Empresas Sociales del Estado (ESE)¹⁷ que conforman las subredes que operan la red integrada de prestación de servicios de salud: Centro Oriente, Norte, Sur y Sur Occidente. Dichas subredes fusionaron los hospitales públicos, los cuales conservan sus nombres para efectos de identificación por parte de la ciudadanía, pero no cuentan con identidad jurídica. Para la vigencia 2019 (basado en información de 2018), ninguna de las E.S.E del Distrito fue categorizada en riesgo medio o alto por el MSPS¹⁸. Es importante aclarar que, debido a la emergencia sanitaria, no se adelantó la categorización del riesgo de la Empresas Sociales del Estado para la vigencia 2020¹⁹.

¹⁴ Con corte a septiembre de 2020. Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2031. Bogotá, Distrito Capital. Página 107.

¹⁵ *Ibid.* Página 110-111.

¹⁶ *Ibid.* Página 108.

¹⁷ Acuerdo 641 de 2016.

¹⁸ Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social.

¹⁹ Resolución 0856 del 29 de mayo de 2020

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

El Distrito Capital de Bogotá fue calificado en Crítico Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Con respecto a la asignación para el sector salud, el Ministerio de Salud y Protección Social en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Distrito de Bogotá riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales: Salud Pública, Régimen Subsidiado, Prestación de Servicios y Fondo Local de Salud, razón por la cual no fue objeto de seguimiento en el marco de la Estrategia.

El Distrito de Bogotá no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

6. Pasivos contingentes

De acuerdo con el Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB, al finalizar 2020 existían 8.437 procesos judiciales en contra del Distrito (1.055 menos que en 2019), los cuales totalizaban pretensiones estimadas en \$26,2 billones. Frente a la vigencia anterior registraron un incremento real del 22%. Por su parte, los gastos por concepto de sentencias y conciliaciones presentaron una reducción sustancial en la vigencia y continuaron siendo poco representativos en la estructura de gastos.

La totalidad de las pretensiones en contra representaron el 149% de los ingresos obtenidos en 2020. Al tener en cuenta las probabilidades de fallo en contra, el monto estimado de contingentes judiciales se estima en \$4,5 billones (26% del total de ingresos en 2020)²⁰.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para el primer semestre de 2021, el Distrito de Bogotá contabilizó un déficit fiscal por \$229 mil millones, resultado derivado principalmente del mayor gasto en formación bruta de capital (principalmente en salud y otros sectores de inversión).

Frente al presupuesto definitivo, los ingresos registraron un porcentaje de ejecución del 52% y los gastos del 41%.

El recaudo tributario evidenció una tendencia de recuperación, donde el impuesto predial, vehículos automotores y sobretasa a la gasolina, evidencian crecimientos de doble dígito. Los efectos del paro nacional impidieron una mayor recuperación del dinamismo económico y, en consecuencia, del impuesto de industria y comercio.

El saldo de la deuda pública aumentó y alcanzó \$4,3 billones, de los cuales el 76% correspondió a deuda interna y el 24% restante a deuda externa

²⁰ Con corte junio de 2020. Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2031. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Página 123