

Comentario Económico del día

Director: Mauricio Santamaría

Nelson Vera, Cindy Benedetti y Carlos Camelo

Enero 30 de 2020

Reforma al Sistema General de Regalías: Acto Legislativo No. 05 de 2019

En diciembre pasado, el Congreso aprobó el Acto Legislativo No. 05 de 2019, el cual reforma el Artículo 361 de la Constitución, referente a la distribución, manejo y monitoreo del Sistema General de Regalías (SGR). Dicha reforma tiene como elementos centrales: i) la mayor participación de las regiones productoras y transportadoras de hidrocarburos-minerales en el presupuesto, pasando del actual 10%-15% (equivalente al 20% de los recursos destinados a inversión) a un 25% (30% de la inversión); ii) algo de mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos, eliminando la multiplicidad de fondos que conformaban el SGR; y iii) una excesiva reducción del componente de ahorro-estabilización de ingresos a nivel regional.

Recordemos que la Ley 1942 de 2018 y el Decreto 606 de 2019 establecieron que los \$34 billones del presupuesto del SGR para el bienio 2019-2020 se distribuyeran entre: los Fondos de Desarrollo-FDR y Compensación Regional-FCR (50% del total); las entidades receptoras directas (13%); el Fondo de Ahorro y Estabilización-FAE (10%); el Fondo de Ciencia y Tecnología (10%); las asignaciones para la paz (9%); y los fondos para el ahorro pensional territorial-Fonpet (4%). Todo ello conforme a lo mandado en el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012.

El primer cambio que introduce la reforma es establecer lineamientos más “generales” para ganar discrecionalidad en la asignación prospectiva de los recursos. En ese sentido, se eliminan los 23 rubros en los que se distribuye el presupuesto de regalías, con excepción del porcentaje destinado a la asignación para la paz (7%), respetando así lo dispuesto por el Acto Legislativo 04 de 2017 (Acuerdos del Teatro Colón). Asimismo, se prescinde de los denominados “fondos” que introdujo la reforma de 2012 (FDR, FCR y similares), buscando reducciones en la burocracia del sistema y ganancias en su eficiencia.

En segunda medida, se rebalancea la distribución del presupuesto del SGR en favor de las regiones

productoras-transportadoras (25% del total vs. 13% actual), ver gráfico 1. Enhorabuena, estas mayores asignaciones deberían ayudar a morigerar el problema de *free-riding* (subinversión) generado por la reforma de 2012, en donde los municipios y departamentos productores no se sentían debidamente compensados por los costos asociados a la explotación de sus territorios. De ahí la multiplicidad de las llamadas “Consultas-Populares”, estando pendiente aún la reglamentación de la coordinación Estado-territorios ordenada por la Corte Constitucional (SU-095 de 2018), que da prevalencia al desarrollo de proyectos de interés nacional (siendo el Estado el dueño del subsuelo).

La inversión regional (49% al incluir asignación a regiones-pobres vs. el 50% actual de los Fondos FCR-FDR), los recursos destinados a ciencia-tecnología (10%) y a la implementación de los Acuerdos de Paz (7%) permanecerían prácticamente inalterados. Por último, la contrapartida de las mayores asignaciones “directas” es una marcada disminución en los recursos de ahorro-estabilización (5% vs. el 10% actual y el tope del 30% hasta ahora permitido) y gastos de funcionamiento (3% vs. 4%).

En efecto, preocupa que el rubro de ahorro-estabilización pasará de representar unos \$2.7 billones promedio/bienio en la última década a menos de \$1 billón a partir de 2021, ver gráfico 2. Anif es de la opinión que allí debieron haberse mantenido esos expedientes de ahorro precautelativo. Incluso lucía deseable separar dichos ahorros en dos elementos constitutivos: i) un ahorro dependiente del ciclo minero-energético (en función de la trayectoria de producción-precios), buscando suavizar el ingreso territorial; y ii) un ahorro atado al ciclo económico con requerimientos de estímulo contracíclico solo en casos de desaceleración-recesión.

Un punto crítico de la reforma radica en lograr una mayor ejecución y eficiencia en el manejo de los re-

Continúa

Director: Mauricio Santamaría

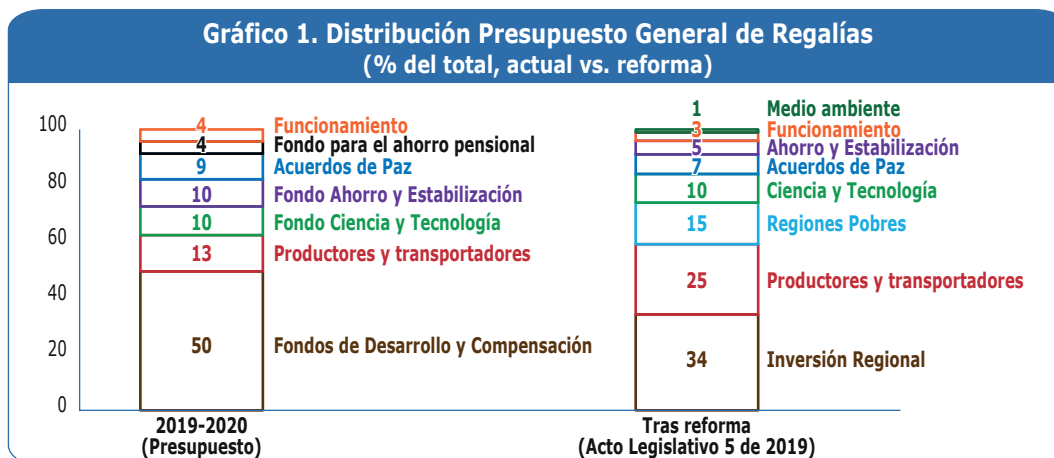
Nelson Vera, Cindy Benedetti y Carlos Camelo

cursos del SGR a través de ajustes en el funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADs). Si bien estos cuerpos nacieron con el ánimo de robustecer el carácter técnico-colegiado de las decisiones de inversión, su limitada capacidad operativa en muchos casos derivó en bajas ejecuciones presupuestales (solo el 40% en las últimas vigencias). Ello fue particularmente grave en el caso del FCR, habiendo funcionado relativamente bien en el FDR.

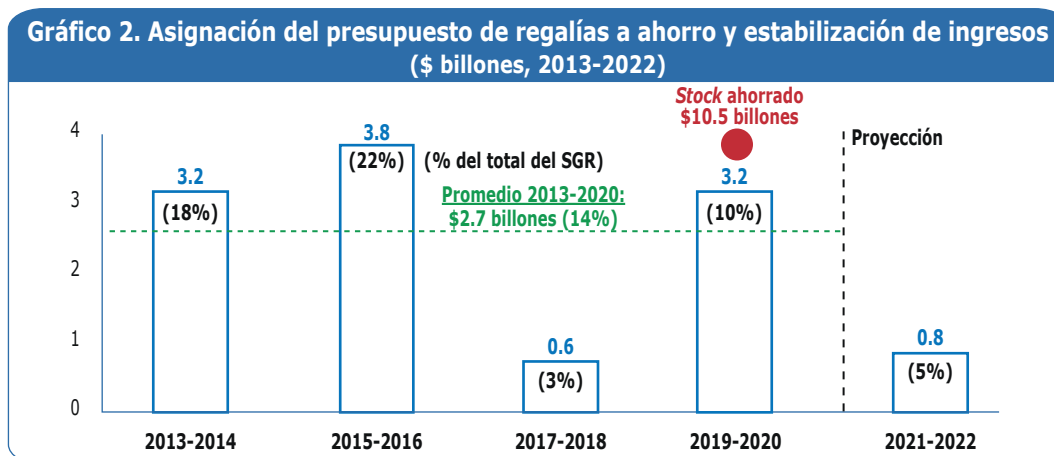
Enhorabuena, la nueva redacción del Artículo 361 de la Constitución da vía libre al gobierno para reformar estos OCADs, a través de la respectiva Ley Reglamentaria. El llamado es a replicar los aciertos operativos de OCADs

como los del Fondo de Desarrollo Regional a lo largo de todos los demás órganos colegiados.

En síntesis, desde Anif acompañamos que la reforma al SGR otorgue mayores compensaciones a los municipios y departamentos productores-transportadores de recursos minero-energéticos. Asimismo, celebramos la mayor discrecionalidad que se da al manejo de los recursos del sistema y los esfuerzos encaminados a reducir sus costos operativos-administrativos. Sin embargo, queda el sinsabor de que las mayores asignaciones a inversión-regional se hagan a costa del importante colchón de ahorro y estabilización de ingresos por regalías. Este último es instrumental a la hora de suavizar el impacto de los choques económicos en las finanzas públicas de las regiones.



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Congreso de la República.



Fuente: cálculos Anif con base en Ley 1606 de 2012, Ley 1744 de 2014, Decreto 2190 de 2016, Ley 1942 de 2018, Decreto 606 de 2019 y Acto Legislativo 05 de 2019.