



4 de octubre de 2010

María Mercedes Cuéllar
Presidente

Daniel Castellanos
Vicepresidente Económico
+57 1 3266600
dcastellanos@asobancaria.com

Cambios en el régimen de regalías

Resumen. Como consecuencia de un entorno internacional favorable en la década anterior, de cambios regulatorios benévolos para la inversión en el sector y de la recuperación del orden público, la economía colombiana ha recibido crecientes flujos de capital extranjero al sector de minas e hidrocarburos. Como se espera que el entorno internacional permanezca benigno para los emergentes, es probable que la inversión extranjera continúe fluyendo al sector y que su producción aumente significativamente en el próximo lustro, e inclusive que se mantenga alta durante el siguiente.

Un auge de este tipo podría tener importantes implicaciones en la macroeconomía, el desarrollo regional, la composición de la producción doméstica y las exportaciones, e inclusive sobre el mercado laboral. Por eso parece pertinente realizar ajustes institucionales para aprovecharlo en la promoción del crecimiento económico y el bienestar de la población.

Al mismo tiempo, resulta sensato prevenir los efectos adversos del auge. Afortunadamente el Gobierno Nacional (GN) acogió la propuesta de la administración anterior de reforzar la disciplina fiscal, mediante la adopción de una regla de política. Además, propuso complementariamente una reforma al régimen de regalías para invertir eficientemente los recursos adicionales que prevé. La reforma crea un nuevo sistema de administración, distribución y asignación de las regalías, para enmendar el desmán del anterior, que condujo a la dilapidación y la ineficiencia.

La propuesta gubernamental requiere un acto legislativo y la expedición de otras leyes para determinar las condiciones en las cuales los nuevos beneficiarios participarán en la distribución de las regalías, junto con las proporciones exactas en las cuales lo harán. El trámite legislativo de la reforma será largo y difícil, porque entraña un cambio en las expectativas de ingresos de las entidades territoriales (ET) que actualmente receptoras. Estas adquirieron derechos que no cederán, a menos que perciban un beneficio. Por eso, las autoridades tendrán que enfatizar que las actuales ET receptoras no disminuirán sus ingresos por regalías en términos absolutos, sino que únicamente reducirán su participación directa en un monto mayor, en beneficio de una mejor asignación de los recursos, que beneficiará no solo a los territorios más pobres, sino también a ellas mismas y a las generaciones futuras de sus propias localidades.

El antiguo régimen originó despilfarro, ineficiencia y corrupción. Sin embargo, la centralización propuesta no garantiza, por sí misma, una eficiente asignación de las regalías a los proyectos socialmente más rentables, ni la debida pulcritud en su administración y utilización. Para ello se requieren cambios institucionales complementarios, que aseguren claridad y transparencia en los esquemas de liquidación, distribución y asignación de las regalías, así como en los mecanismos de contratación de las obras públicas.

Como la magnitud del incremento de los ingresos por el auge es incierto, no es aconsejable pensar que una bonanza lo arregla todo. No se debe desechar la oportunidad de reformar la estructura tributaria, el régimen laboral y la financiación del gasto social, para que durante la recuperación se reduzca la tasa de desempleo y aumente la formalidad.

Para suscribirse a Semana Económica
por favor envíe un correo electrónico a
avesga@asobancaria.com o visítenos en
<http://www.asobancaria.com>

Cambios en el régimen de regalías

Miguel Medellín

Andrea Vesga

Ana Isabel Mejía

Rodrigo Vélez

Como consecuencia de un entorno internacional favorable en la década anterior a 2008, de cambios regulatorios benévolos para la inversión en el sector y de la recuperación del orden público, la economía colombiana ha estado recibiendo crecientes flujos de capital extranjero al sector de minas e hidrocarburos. Esta inversión comienza a tener un impacto considerable sobre la producción minero-energética, que ha sido determinante en la reactivación. Como se espera que ese entorno permanezca benigno para las economías emergentes, con altos precios de las materias primas y abundantes flujos de capital hacia ellas, es probable que la inversión extranjera continúe fluyendo al sector en Colombia y que su producción aumente significativamente en el próximo lustro, e inclusive que se mantenga alta durante el siguiente. Los ingresos continuarán aumentando como consecuencia de la mayor producción, inclusive si los precios de estos productos no se incrementan sustancialmente, como supone de manera prudente el gobierno.

Un auge en el sector podría tener importantes implicaciones en la macroeconomía, el desarrollo regional, la composición de la producción doméstica y las exportaciones, e inclusive sobre el mercado laboral. Por eso, parece pertinente realizar ajustes institucionales para aprovecharlo en la promoción del crecimiento económico y el bienestar de la población. Sobre todo considerando que la institucionalidad actual resultó ineficaz. Al mismo tiempo, resulta sensato prevenir sus eventuales efectos adversos. Acertadamente, el Gobierno Nacional (GN) acogió la propuesta de la administración anterior de reforzar la disciplina fiscal, mediante la adopción de una regla de política. Además, propuso complementariamente una reforma al régimen de regalías para estar en capacidad de invertir eficientemente los recursos adicionales que prevé. La reforma crea un nuevo sistema de administración, distribución y asignación de las regalías, para enmendar el desmán del anterior, que condujo en la mayoría de los casos a la dilapidación y la ineficiencia.

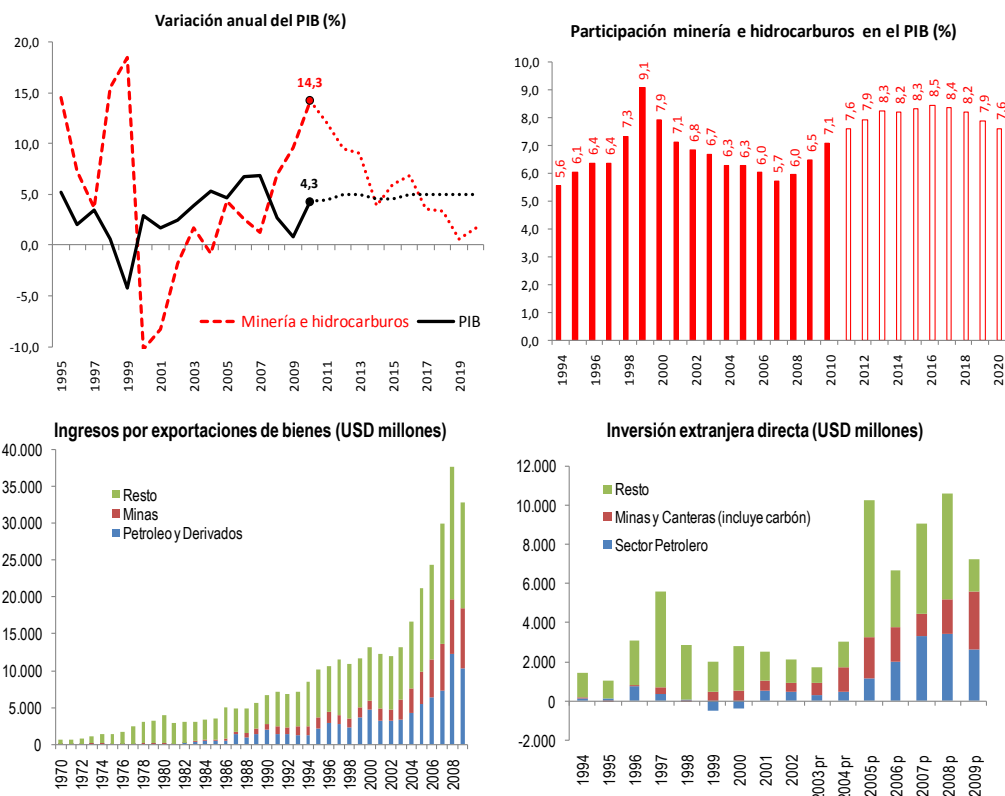
En esta Semana Económica echamos un vistazo a las dimensiones del auge minero-energético previsto por el Gobierno, revisamos las fallas más protuberantes del régimen actual de las regalías y examinamos su propuesta de reforma.

La importancia del sector minero-energético y las dimensiones del auge previsto por el gobierno

Siendo todavía relativamente pequeño comparado con el de algunas economías “mineras”, la importancia de este sector en Colombia aumentó durante el último lustro. En el primer semestre de 2010 generó 7% del PIB, incrementando su participación en 1 punto porcentual (pp) desde 2006. Además, su aporte ha sido definitivo para la reactivación (Gráfico 1): creciendo al 13,5% anual en promedio desde el último trimestre del año pasado, aportó aproximadamente una cuarta parte (1 pp) del

incremento del PIB en este período, que fue de 4% anual promedio. El sector provee 56% de los ingresos por exportaciones de bienes y el volumen de sus ventas externas aumentó 12% anual en los primeros 7 meses de 2010, mientras que solo las de hidrocarburos lo hicieron 30% anual en el mismo período. El sector atrae actualmente 77% de la inversión extranjera directa (IED) y recibió 50% de ella (USD 27.039 millones) durante la última década, USD 5.600 millones el año pasado –equivalentes a una quinta parte del saldo de las reservas internacionales– y un monto similar en lo corrido de 2010, con un incremento de 13% anual. La administración anterior estimó un flujo esperado de capital extranjero de entre USD 50.000 y USD 60.000 millones en los próximos cinco años.

Gráfico1: Aporte del sector minero al PIB, los ingresos por exportaciones, la inversión extranjera y el crecimiento



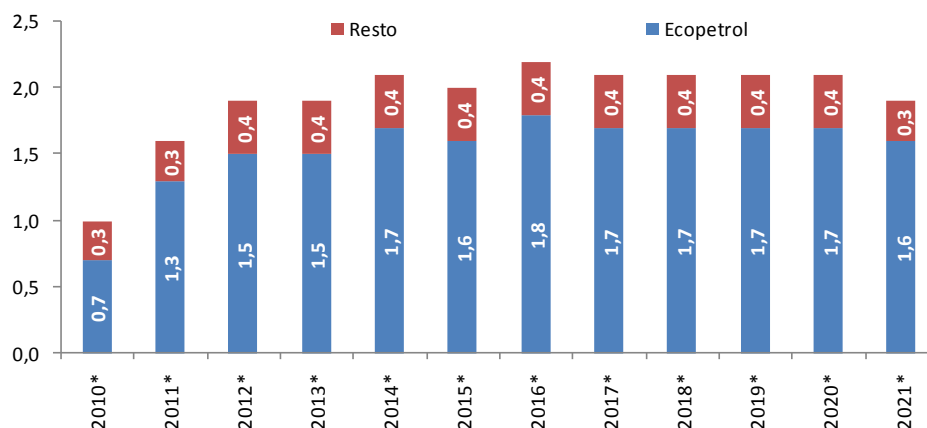
Fuente: DANE – Banco de la República – Minhacienda. Cálculos: Asobancaria.

Por otra parte, el sector minero y de hidrocarburos también es una fuente importante de ingresos públicos. El GN espera que sus ingresos provenientes del sector aumenten 300% en la próxima década, con lo cual se doblarían de 1% del PIB en 2010 a 2% del PIB en 2020.

La producción y exportación de carbón y de petróleo y sus derivados demanda sobre todo insumos producidos dentro del mismo sector, junto con servicios técnicos especializados para la construcción de sus plantas e instalaciones, el transporte de sus

productos y la financiación de sus actividades. Además, es intensiva en capital (84%) y tecnología moderna y poco intensiva en trabajo (BR 2010¹). Por esta razón, a pesar de su expansión reciente, emplea apenas 225.000 personas, que equivalen apenas a 1,2% de los ocupados en toda la economía.

Gráfico2: Aporte del sector minero a los ingresos del GN (% PIB)



Fuente: Minhacienda. ** Cifras en revisión. * Proyecciones con alta incertidumbre.

Cuadro 1: Producción del sector minero y de hidrocarburos

Tipo Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cambio 2020-2010	
												Cantidad	%
Petróleo ¹	800	950	1050	1100	1150	1250	1350	1400	1450	1450	1450	650	81%
Gas ²	200	200	200	250	250	250	250	250	250	250	250	50	25%
Subtotal Hidrocar	1000	1150	1250	1350	1400	1500	1600	1650	1700	1700	1700	700	70%
Carbón ³	92	96	107	119	124	128	138	144	150	152	160	68	74%
Níquel ⁴	50	37	51	51	51	51	51	51	51	51	51	1	1%
Oro ⁵	53	56	62	69	72	75	80	84	87	89	93	40	74%

¹ Cifras en miles de barriles diarios (mbd)

² Cifras en miles de barriles equivalentes

³ Cifras en millones de toneladas

⁴ Cifras en miles de toneladas

Fuente: Minhacienda.

En su escenario optimista, con unas proyecciones sujetas a gran incertidumbre, el GN prevé que el sector de minas e hidrocarburos aumente su producción en 55% en la próxima década, sobre todo con base en la expansión de la de petróleo (81%) y carbón (74%) (Cuadro 1). En contraste, no prevé un incremento tan pronunciado en los precios de estos productos (Cuadro 2), de manera que el aumento de los ingresos esperados se basará principalmente en la mayor producción.

¹ Banco de la República. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República. Julio de 2010.
http://www.banrep.gov.co/documentos/junta-directiva/informe-congreso/2010/julio_completo.pdf.

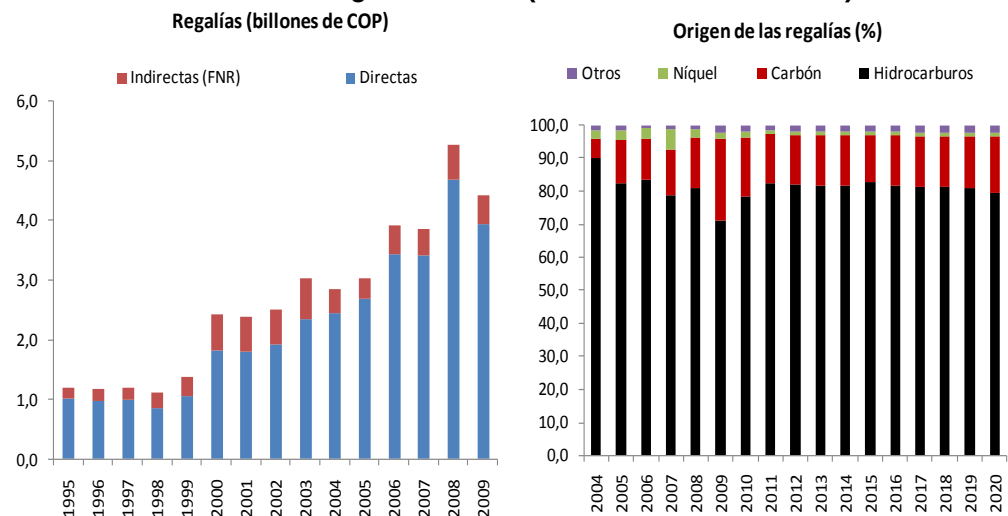
Cuadro 2: Precios de los principales productos mineros

Precios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variación decenal (%)
Crudo WTI (USD/Barril)	77	80	80	84	84	86	86	88	88	90	90	16,9
Carbón FOB (USD/ton)	83	81	82	82	83	83	83	83	83	83	83	0,0
Níquel (USD/lb)	8	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	-25,0
Oro (USD/Onza)	1150	1150	1200	1250	1250	1250	1250	1250	1250	1250	1250	8,7

Fuente: Minhacienda

Suponiendo un crecimiento del PIB de 4,8% anual promedio durante la próxima década, los aumentos de producción asumidos por el GN en su escenario optimista implican un incremento de la correspondiente a minas e hidrocarburos de 6,4% anual promedio, concentrada en especial en los próximos cinco años. Esta dinámica estaría elevando su participación en la generación del PIB de 5,7% en 2010 a un máximo de 8,5% en 2013-2018. Parece entonces que en el escenario más optimista la expansión del sector no ocasionaría una transformación radical en la estructura de la producción doméstica. Esto, por supuesto, no implica que no se deba tomar las debidas precauciones para prevenir los efectos adversos del auge de inversión extranjera y de exportaciones que vive el sector. Ni, mucho menos, que el actual régimen de regalías no amerite una reforma radical para asegurar una inversión eficiente y productiva de los ingresos esperados, que estimule el crecimiento económico y el bienestar de los colombianos.

Tendencias de las regalías

Gráfico 3: Regalías totales (billones de COP de 2009)

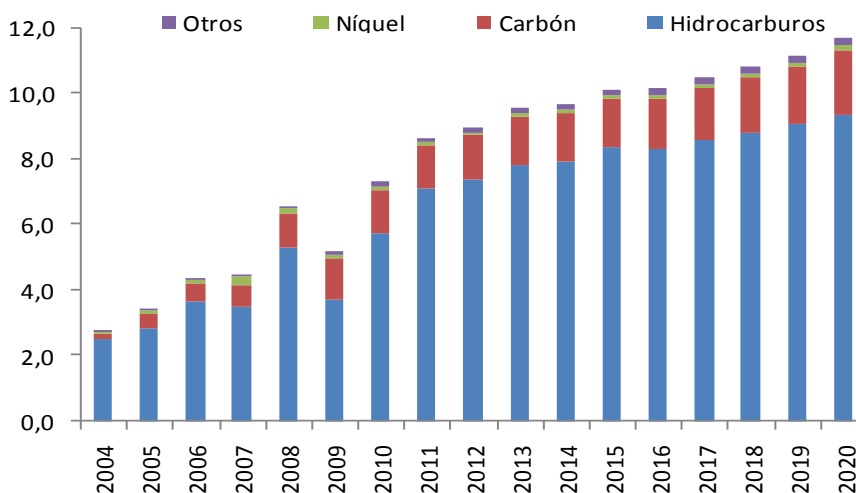
Fuente: Minhacienda – Minminas

Durante la última década, como resultado del aumento de las exportaciones mineras, favorecidas por la mayor demanda mundial y los mejores precios internacionales, las

regalías totales aumentaron 224% (de COP 1,4 en 1999 a COP 4,4 billones en 2009) (Gráfico 3). La mayor parte de ellas (82% entre 1994 y 2009) proviene de la producción de hidrocarburos. No obstante, desde 2005 las que se originan en la de carbón (12% en el mismo lapso) aumentaron por la mayor extracción de este mineral. A partir de 2010 se espera, sin embargo, que la participación de las primeras recupere el terreno perdido por las buenas perspectivas del sector.

El escenario optimista de producción del GN prevé que las regalías por explotación de estos recursos aumenten 60% en la próxima década (de COP 7,5 billones en 2010 a COP 12 billones en 2020) (gráfico 4). Sin embargo, dada la expansión de otros sectores de la economía, se prevé una ligera caída de su magnitud relativa, de 1,3% del PIB en 2010 a 1,1% del PIB en 2020 (Minhacienda 2010).

Gráfico 4: Regalías totales por producto (billones de COP)



Fuente: Minhacienda – Minminas

El régimen actual de regalías

El régimen actual de administración, distribución y asignación de las regalías se basa en la Constitución de 1991 y las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002. De acuerdo con él, las regalías son una contraprestación que pagan los explotadores de recursos naturales no renovables (RNNR) al Estado, en cabeza de sus entidades territoriales (ET). Mediante ellas, las ET participan en la distribución de los ingresos por explotación de los recursos de ese tipo que hay en su territorio. Las ET que las reciben *directamente* son los municipios y los departamentos productores, así como los puertos por donde circulan los RNNR. Adicionalmente pueden participar de ellas de manera *indirecta*, a través del Fondo Nacional de Regalías (FNR), todas las ET y las corporaciones autónomas regionales. El FNR recibe las no distribuidas directamente y las asigna para la financiación de proyectos de inversión regionales prioritarios, que deben estar incluidos en los planes de desarrollo de las respectivas ET. También reciben regalías algunas corporaciones autónomas regionales, el Fonpet, Ingeominas, Cormagdalena y

el Fondo de Fomento del Carbón. Las regalías distribuidas de forma directa suman 80% del total de ellas: 48% que corresponden al departamento productor, 24% al municipio productor y 8% al municipio portuario. Las indirectas, que van para el FNR, son el 20% restante. Finalmente, al Fonpet se destinan 5% de las regalías que reciben los departamentos y municipios productores, junto con 50% de las que se asignan al FNR (Zapata 2010², Fedesarrollo 2010³, Minhacienda 2010⁴).

Este régimen de distribución de las regalías ha sido frecuentemente cuestionado. De acuerdo con el Banco Mundial (2008⁵) es inequitativo y genera unos efectos indeseables, que impiden un desarrollo armónico de las regiones y las localidades. Como efecto de las bonanzas en la explotación de RNNR, las ET aumentaron repentina, desproporcionada y sostenidamente sus ingresos, sin tener en la mayoría de los casos unas instituciones fuertes ni contar con unos funcionarios públicos capacitados para administrarlos. Esta debilidad institucional generó desmanes – despilfarro y corrupción– e ineficiencia en el gasto. En consecuencia, la mayor parte de las ET receptoras no han alcanzado las metas de cobertura de servicios que han debido lograr por ser beneficiarias. El actual sistema concentró la mayor parte de las regalías –las directas, que no pasan por el FNR– en unos pocos beneficiarios –las ET receptoras–, en cuyo suelo están los RNNR que se explota o los puertos a través de los cuales éstos transitan. Por otra parte, algunos analistas, como ANIF (2010⁶) sostienen que el sistema fue ineficaz para la promoción de infraestructura regional.

Estas características condujeron a que el régimen vigente no contribuyera a aliviar el gasto del GN, que se vió obligado a reasumir unas responsabilidades en la provisión de ciertos servicios, transferidas hace tiempo a las ET junto con los ingresos necesarios para atenderlas.

Por otro lado, los intentos anteriores de crear mecanismos para suavizar los ciclos de los ingresos por explotación de RNNR, mediante la creación de fondos de estabilización, fracasaron por la indisciplina fiscal del gobierno nacional (GN) (Zapata 2010). Esto sugiere que, además de una mayor fortaleza institucional y un elevado conocimiento técnico y gerencial para administrar los recursos públicos, se requiere también voluntad política, para no dilapidarlos o para asignarlos de la manera más eficiente.

² Zapata, JG. “Las finanzas territoriales en Colombia”, Debates presidenciales, CAF-Fedesarrollo, 2010. <http://www.caf.com/attach/17/default/FinanzasTerritoriales.pdf>

³ Fedesarrollo, “Consideraciones sobre la Propuesta de Regla Fiscal”, Tendencia Económica 99, Julio de 2010. <ftp://www.fedesarrollo.org.co/pub/te/2010/99.pdf>.

⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Acto Legislativo para la Constitución del Sistema General de Regalías. 2010. <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/REFORMA%20REGALIAS%20FINAL%20RADICADO.pdf>

⁵ Jonas F. y González C. Colombia Decentralization: Options and Incentives for Efficiency. Vols. I – II Main. Report. World Bank. 2008.

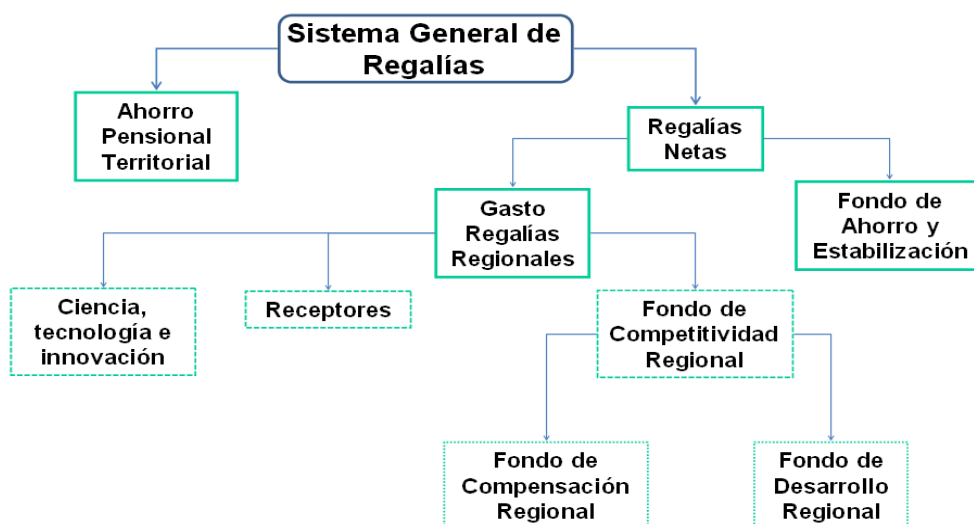
⁶ ANIF. “Ahorro fiscal y regalías: ¿cómo contribuye la ‘regla fiscal’?”, Informe semanal 1041, 6 de septiembre de 2010.

La propuesta gubernamental

La propuesta gubernamental de reforma al sistema de administración, distribución y asignación de las regalías requiere, primero, un acto legislativo para modificar la Constitución Nacional. Y después, con base en él, la expedición de otras leyes para determinar las condiciones en las cuales los nuevos beneficiarios participarán en la distribución y las proporciones exactas en las cuales lo harán. El trámite legislativo de la reforma, por tanto, será largo. Y también difícil, porque entraña un cambio en las expectativas de ingresos públicos de las ET que actualmente son receptoras de las regalías. Veamos por qué.

Mediante un acto legislativo que reforma los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, el GN propone, por una parte, liquidar el FNR. Y por otra, crear el Sistema General de Regalías (SGR). En caso de resultar aprobado sin modificaciones, la totalidad de las regalías recibidas por el Estado entrarán en este esquema de asignación, que las distribuirá de la siguiente manera (Gráfico 5).

Gráfico 5: Sistema General de Regalías



Fuente: Minhacienda 2010

Una parte se destinará a ahorro pensional territorial (APT), de acuerdo con la legislación vigente. Las regalías netas, después de descontar el APT, se dividirán entre las localidades receptoras, la inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI), el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y el Fondo de Competitividad Regional (FCR). Las localidades receptoras son los municipios, distritos y departamentos donde están situados los recursos naturales no renovables que se explotan, o en las cuales hay puertos marítimos y fluviales por donde circulan éstos o sus derivados. El FCR tendrá una duración de 20 años, será administrado por el GN y financiará proyectos regionales de desarrollo. Las regalías que le correspondan se distribuirán con base en criterios de pobreza, eficiencia, población y equidad regional. Sus recursos se dividirán entre el Fondo de Compensación Regional (FC) y el Fondo de Desarrollo Regional (FD). El

Legislador determinará posteriormente los porcentajes de distribución de las regalías entre las localidades receptoras y los diferentes fondos, junto con las condiciones en las cuales los diferentes beneficiarios participarán.

El FAE será administrado por el Banco de la República y tendrá como propósito suavizar las fluctuaciones en el valor de las regalías. En consecuencia, moderará la volatilidad de los ingresos por este concepto correspondientes a los distintos receptores.

El FC será un instrumento fundamental en el logro de la equidad social, en la medida en que privilegiará a las regiones más pobres en la distribución de los recursos, haciendo énfasis en las costaneras y fronterizas, para ayudarlas a converger al desarrollo promedio nacional. El FD, a su vez, buscará la equidad regional en la asignación de sus fondos, para favorecer el desarrollo económico y social de las entidades territoriales.

Desde el punto de vista jurídico, para el cambio en la participación de las localidades receptoras en la distribución de las regalías es preciso modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional, mediante el acto legislativo propuesto, en razón a que el artículo 332 de la Carta proclama la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los RNNR. Adicionalmente delega en la ley la facultad de precisar el alcance de las participaciones definidas de manera general en el acto legislativo. Las actuales ET receptoras de regalías tendrán una asignación específica en el SGR, adicional a la que recibirán del FCR. Esta porción será objeto de un desmonte gradual pero no total, que será definido oportunamente por la Ley. El Ministro de Hacienda ha dicho que los ingresos por regalías directas de las ET que hoy son receptoras no disminuirán en términos absolutos, sino que su participación relativa dentro de un monto mayor será decreciente, para mejorar la equidad regional, inter-generacional y social.

La inversión en CTI se nutrirá con el 10% de las regalías, después de descontarles los recursos destinados al APT y al FAE.

De esta manera, después de descontar los recursos destinados al APT y al FAE, las regalías restantes se invertirán en proyectos de desarrollo económico y social e infraestructura regional, ciencia, tecnología e innovación. Como norma general, los criterios para distribuir las se basarán en indicadores de pobreza, eficiencia, población y equidad regional.

De acuerdo con la propuesta gubernamental, la intervención de las autoridades en la administración y asignación de las regalías debe garantizar que se cumpla el principio de equidad en la distribución de la riqueza extraída del subsuelo, en tres dimensiones: inter-generacional, regional y social (Minhacienda 2010)⁷. Bajo el primer criterio, con

⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Acto Legislativo para la Constitución del Sistema General de Regalías. 2010.

la intervención se busca generar ahorro público en las épocas de abundancia, cuando las mayores cantidades extraídas de RNNR y/o sus altos precios internacionales, generen ingresos extraordinarios por concepto de regalías. Este ahorro permitirá implementar estrategias fiscales contra-cíclicas también en las regiones, con el propósito de suavizar el gasto de los beneficiarios en todas las fases del ciclo del sector. De acuerdo con el segundo principio, se pretende utilizar los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR, que son propiedad de la nación, en beneficio de todas las regiones. Y siguiendo el tercero, se persigue que la inversión financiada con las regalías beneficie a los más pobres. En síntesis, la reforma al régimen de regalías persigue suavizar el ciclo de los ingresos provenientes de la actividad minero-energética, buscando generar ahorro público y mejorar la equidad inter-generacional, regional y social, al tiempo que aumentar la competitividad de las regiones.

La generación de ahorro público y su utilización en la implementación de estrategias contra-cíclicas, ayudarán a preservar la estabilidad macroeconómica y financiera, a estimular el crecimiento en el mediano plazo y a promover el progreso social. Sin ahorro público para implementar políticas fiscales contra-cíclicas, los excesos de gasto y endeudamiento durante los auges, ocasionan desbalances macroeconómicos y financieros que aumentan la vulnerabilidad de la economía y de sus diferentes agentes a los choques adversos. Al sobrevenir éstos, los ajustes de gasto requeridos para disminuir los desbalances conducen a recesiones severas, que entrañan costos elevados en la actividad económica, el empleo y el bienestar de la población. El ahorro y las estrategias contra-cíclicas, por el contrario, previenen los excesos de gasto y endeudamiento, moderando la amplitud de los ciclos. Como impiden desbalances profundos y ajustes drásticos, evitan deterioros sensibles en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Consideraciones finales

La experiencias internacional y nacional enseñan que la persistencia en el mediano plazo de abundantes flujos de inversión extranjera hacia un determinado sector, acompañados por crecientes ingresos por exportaciones del mismo, como los que están llegando y se prevé que continúen hacia la minería y los hidrocarburos, aprecian la tasa de cambio real. Esta revaluación, a su vez, desmejora la competitividad de los sectores transables e incrementa el gasto doméstico en bienes no transables. El exceso de demanda interna por este tipo de bienes aumenta su precio relativo, desencadenando una reasignación de recursos en favor de las ramas que los producen. Finalmente, la inflación en los mercados de bienes no transables y/o los flujos de portafolio para financiar la expansión de estos sectores pueden, inclusive, originar burbujas. Las expectativas de apreciación de la tasa de cambio también contribuyen a inflarlas.

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/REFORMA%20REGALIAS%20FINAL%20RADICADO.pdf>

Por estos motivos, resulta razonable crear mecanismos para mitigar algunos de los efectos indeseables de la entrada de flujos externos que se prevé, como consecuencia del aumento de la producción y las exportaciones minero-energéticas esperado por el GN. Sin duda, la regla fiscal propuesta por el gobierno anterior y el nuevo SGR serán muy útiles para estos propósitos. Siendo complementarios, ambos instrumentos reforzarán la disciplina fiscal, permitirán generar ahorro y contribuirán a reducir las necesidades de financiación del sector público en el mediano plazo. Un sector público equilibrado no tendrá que financiar déficit alguno, de manera que no profundizará la apreciación emitiendo deuda externa, ni presionando al alza las tasas de interés domésticas. Si estas tasas bajan, como consecuencia de un mejor balance fiscal, una mayor solvencia pública y un menor riesgo soberano, entonces serán menos atractivas para los flujos de portafolio y harán menos rentable el recurso de los agentes nacionales y los inversionistas internacionales al crédito externo para financiar su inversión doméstica.

Como mecanismo para estimular la demanda de divisas, con el fin de moderar la apreciación del COP, el GN ha propuesto una reducción de los aranceles para las materias primas y los bienes de capital no producidos. Aunque falta precisar su alcance, este tipo de decisiones puede terminar en una mayor protección de la producción doméstica, reduciendo la internacionalización de la economía colombiana. Una mayor apertura podría, además de reducir los costos para la producción doméstica, mejorar su productividad y su competitividad. Por esta razón, no debería desaprovecharse la oportunidad para enmendar los errores de anteriores intentos. Una reforma arancelaria bien hecha, contribuiría a que la economía colombiana reacomodara su oferta exportable para aprovechar de la mejor manera, de acuerdo con sus ventajas comparativas, las oportunidades que brinda la expansión de la demanda mundial.

Para mitigar algunos efectos adversos del aumento de la inversión extranjera, la producción y las exportaciones del sector minero-energético previsto por el GN, no basta reforzar la disciplina fiscal mediante la adopción de una regla. Se requiere, además, asignar algunos de los recursos extraordinarios esperados a mejorar la productividad de la economía y la competitividad de la producción doméstica. Por eso es atinado que el GN proponga invertir parte de las regalías estimadas en proyectos regionales de desarrollo económico y social e infraestructura, ciencia, tecnología e innovación.

Es enteramente cierto que bajo el antiguo régimen de regalías se originó despilfarro, ineficiencia y corrupción. Sin embargo, la centralización implícita propuesta en la reforma no garantiza, por sí misma, su eficiente asignación a los proyectos socialmente más rentables, ni la debida pulcritud en su administración y utilización. Para ello se requieren cambios institucionales complementarios, que aseguren claridad y transparencia en los esquemas de liquidación, distribución y asignación de las regalías,

así como en los mecanismos de contratación de las obras públicas (Kalmanovitz 2010⁸).

Estos cambios institucionales no deben conducir a una pérdida de autonomía política y administrativa de las regiones. Hace tiempo que el país persigue una mayor descentralización. La oportunidad abierta por el GN debe aprovecharse para ordenar el proceso, pero no para frenarlo o revertirlo. Un intento en este sentido podría conducir a que en el trámite de la reforma se termine en una centralización de las regalías. Por la forma como se plantea la reforma, es preciso evitar que en su trámite se termine en una reasignación de las regalías que lejos de arreglar los problemas, los acreciente.

El diseño de las nuevas instituciones para la administración, distribución y asignación de las regalías debe tener en cuenta que el país inició un proceso de descentralización hace casi treinta años, que es difícil de revertir y que si se intentara podría resultar inconveniente. La debilidad institucional y la escasez de capital humano en las regiones y las localidades no deben convertirse en pretextos para centralizar la administración pública, sino en un motivo para fortalecer las instituciones y acelerar la acumulación de destrezas y talentos en las entidades territoriales.

La negociación política del acto legislativo que introduce la reforma y de las leyes posteriores, que determinarán las proporciones y la mecánica de la distribución de las regalías entre los fondos que se crea y las ET receptoras, probablemente será larga y difícil. Las ET adquirieron derechos que difícilmente cederán, a menos que perciban un beneficio claro en hacerlo. Por eso, el GN tendrá que hacer una extensa pedagogía sobre el alcance y las dimensiones de la reforma, para ganar adeptos, sobre todo en las regiones, donde el ciudadano común puede percibir que lo van a despojar. Las autoridades tendrán que enfatizar, de manera didáctica, que las actuales ET receptoras no disminuirán sus ingresos por regalías en términos absolutos, sino que únicamente reducirán su participación directa en un monto mayor, en beneficio de una mejor asignación de los recursos, que beneficiará no solo a los territorios más pobres, sino también a ellas mismas y a las generaciones futuras de sus propias localidades.

Como la magnitud del incremento eventual de los ingresos por el aumento de la inversión extranjera, la producción y las exportaciones minero-energéticas es incierto – y las proyecciones del GN así lo expresan –, no es aconsejable pensar que una bonanza lo arreglará todo⁹. No se debe desechar la oportunidad de reformar la estructura tributaria, el régimen laboral y la financiación del gasto social, para que durante la recuperación se reduzca la tasa de desempleo y aumente la formalidad.

⁸ Kalmanovitz, S. “Regalías”, El Espectador, 22 de agosto de 2010.

⁹ Montenegro, A. “El efecto San José”, El Espectador, 28 de agosto de 2010.
<http://www.elespectador.com/columna-221452-el-efecto-san-jose>.

Colombia. Principales indicadores macroeconómicos

	2007	2008	2009					2010					2011
			T1	T2	T3	T4	total	T1	T2	T3	T4	Proy.	Proy.
PIB Nominal (USD mM)	207.8	242.6	60	61	62	63	247	66.6	68.4	70.1	71.8	276.9	...
PIB Nominal (COP MM)	432	477	123	126	127	129	505	129.9	133.3	136.8	140.0	540.0	...
Crecimiento Real													
PIB real (% Var. Interanual)	6.3	2.7	-0.4	-0.2	0.9	3.0	0.8	4.2	4.5	4.1	3.8	4.0	4.4
Precios													
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	5.7	7.7	6.1	3.8	3.2	2.0	2.0	1.8	2.3	2.6	3.0	3.0	3.2
Inflación básica (% Var. Interanual)	5.2	5.9	5.4	4.5	3.9	2.7	2.7	2.3	2.2	1.1	0.5	0.5	...
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	2002	2234	2561	2159	1922	2046	2046	1928	1916	...	...	1832	1784
Tipo de cambio (Var. % interanual)	-10.4	11.6	40.6	17.8	-1.2	-8.4	-8.4	-24.7	-11.2	...	...	-10.5	-2.6
Sector Externo													
Cuenta corriente (% del PIB)	-2.8	-2.8	-2.0	-1.7	-2.5	-2.5	-2.2	...	...	...	...	-2.7	...
Cuenta corriente (USD mM)	-5.8	-6.8	-1.0	-0.9	-1.5	-1.7	-5.1	...	...	...	...	-7.3	...
Balanza comercial (USD mM)	-0.6	1.0	0.1	0.8	0.4	0.8	2.1	0.7	...	...	...	1.4	...
Exportaciones F.O.B. (USD mM)	29.4	37.1	7.5	7.8	8.3	9.0	32.6	9.0	...	...	...	37	...
Importaciones F.O.B. (USD mM)	30.1	36.3	7.4	7.0	7.9	8.2	30.5	8.3	...	...	...	36	...
Servicios (neto)	-2.6	-3.1	-0.5	-0.5	-0.7	-1.0	-2.7	...	...	...	...	-3.1	...
Renta de los factores												-9.7	
Transferencias corrientes (neto)	5.2	5.5	1.2	1.1	1.1	1.3	4.6	1.0	...	...	...	4.2	...
Inversión extranjera directa (USD mM)	9.0	10.6	2.1	2.8	1.3	0.9	7.2	2.2	...	...	...	8.8	...
Sector Público													
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	0.8	0.9	...	...	...	...	-1.1	...	...	...	...	-1.3	-0.7
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	-3.2	-2.3	-2.7	-0.5	-0.5	-0.4	-4.2	0.1	...	...	...	-4.4	-3.9
Bal. primario del SPNF (% del PIB)	...	-0.1	...	...	...	...	-2.4	...	...	...	...	-0.6	0.0
Bal. del SPNF (% del PIB)	-0.6	-0.1	-0.3	-0.8	-0.8	-0.7	-2.6	0.2	...	...	...	-3.6	-3.0
Indicadores de Deuda													
Deuda externa bruta (% del PIB)	21.4	18.9	20.2	20.0	22.1	...	24.1	...	...	...	...	20.4	25.0
Pública (% del PIB)	13.8	12.2	13.2	13.4	15.1	...	16.3	...	...	...	...	14.3	13.0
Privada (% del PIB)	7.7	6.9	7.0	6.6	7.0	...	7.8	...	...	...	...	6.1	12.0
Deuda del Gobierno (% del PIB, Gob. Central)	36.5	36.4	38.5	36.6	35.3	...	43.2	...	...	...	...	38.6	39.6

Fuente: DANE, Banco de la República, Minhacienda, Superfinanciera y Asobancaria.

Colombia. Estados financieros*

	Ago-10 (a)	Jul-10	Ago-09 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
Activo	224,455	221,878	196,125	11.9%
Disponible	13,388	13,388	16,006	-18.2%
Inversiones	49,835	49,389	41,467	17.5%
Cartera Neta	138,790	136,301	120,333	12.7%
Consumo Bruta	39,327	38,725	34,493	11.4%
Comercial Bruta	90,958	89,473	79,221	12.2%
Vivienda Bruta	12,004	11,668	9,832	19.3%
Microcrédito Bruta	3,733	3,667	3,405	7.1%
Provisiones**	7,231	7,231	6,619	6.8%
Consumo	2,630	2,630	2,728	-5.8%
Comercial	4,079	4,079	3,395	17.4%
Vivienda	384	384	347	8.2%
Microcrédito	139	139	150	-9.2%
Otros	22,442	22,799	18,319	19.7%
Pasivo	194,783	192,876	171,525	11.0%
Depósitos y Exigibilidades	147,275	146,682	135,559	6.2%
Cuentas de Ahorro	70,437	70,616	62,276	10.5%
CDT	44,841	44,664	45,718	-4.1%
Cuentas Corrientes	26,838	26,035	23,148	13.3%
Otros	5,160	5,366	4,417	14.2%
Otros pasivos	47,507	46,194	35,967	29.1%
Patrimonio	29,672	29,002	24,600	17.9%
Ganancia/Pérdida del ejercicio	3,471	2,967	3,021	12.3%
Ingresos por intereses	9,518	9,518	13,198	-29.5%
Gastos por intereses	3,068	3,068	5,860	-48.8%
Margen neto de Intereses	7,396	6,439	7,331	-1.4%
Ingresos netos diferentes de Intereses	5,288	4,535	5,182	-0.3%
Margen Financiero Bruto	12,684	10,974	12,513	-0.9%
Costos Administrativos	5,930	5,158	5,450	6.4%
Provisiones Netas de Recuperación	1,341	1,154	2,311	-43.3%
Margen Operacional	5,413	4,663	4,752	11.3%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	3.65	3.81	4.48	-0.83
Consumo	5.42	5.76	7.77	-2.35
Comercial	2.79	2.87	2.92	-0.13
Vivienda	3.76	3.92	4.74	-0.98
Microcrédito	5.53	5.71	6.44	-0.91
Cubrimiento**	113.89	111.07	116.50	-2.61
Consumo	123.33	117.97	101.75	21.58
Comercial	160.65	158.84	146.61	14.04
Vivienda	85.06	83.83	74.41	10.65
Microcrédito	67.28	66.30	68.22	-0.95
ROA	2.31%	2.25%	2.25%	0.1%
ROE	17.90%	17.50%	19.35%	-1.5%
Solvencia	N.D.	15.12%	14.16%	N.D.

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida / Cartera Bruta.

*Datos mensuales a abril de 2010 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

** No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones.