

EL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALIAS PODRIA AFECTAR AL
DEPARTAMENTO DEL CESAR

LILIANA ANDREA APONTE JAIME

CODIGO ESTUDIANTE: 4401693

ASESOR DE LA INVESTIGACION

DAVID MENDOZA BELTRAN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y CONTABLES

DIRECCION DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA

2016

RESUMEN

Por medio del presente trabajo se busca dar a conocer los nuevos parámetros del Sistema General de Regalías SGR en el momento de la asignación de los recursos con el fin de establecer un paralelo entre el nuevo sistema y el anterior y obtener resultados que evidencien la afectación que el cambio de estos sistemas han ocasionado en los departamentos del país ya que actualmente la asignación de estos recursos se basa en la aprobación de proyectos destinados a beneficiar a los diferentes sectores en la comunidad, especialmente en el departamento del Cesar ya que este era uno de los más beneficiados con el sistema anterior por su alta producción carbonífera.

ABSTRACT

Through this paper we intend to show the new parameters of the General System of Royalties SGR at the time of allocation of resources in order to establish a parallel between the new system and the previous and get results that demonstrate the effects that changing these systems have resulted in the country's departments as currently the allocation of these resources is based on the approval of projects to benefit the different sectors in the community, especially in the department of Cesar as this was one of benefited the most from the previous system for its high coal production.

EL NUEVO SISTEMA GENERAL DE REGALIAS PODRIA AFECTAR AL DEPARTAMENTO DEL CESAR

Las regalías en Colombia representan altos recursos económicos que antes eran asignados únicamente a los productores de los recursos naturales que las generaban ocasionando la acumulación de dinero por este concepto en pocos departamentos y en otros que también tenían necesidades que se podían satisfacer con las regalías no recibían esta partida. Debido a esta problemática se estableció un nuevo Sistema General de Regalías en el cual se enuncia que las regalías serán distribuidas en todos los departamentos aunque de acuerdo con unos parámetros como son por medio de proyectos que generen beneficios para la región. Teniendo en cuenta esta información se eligió el departamento de Cesar para estudiar el impacto de este nuevo Sistema General de Regalías ya que éste es uno de los departamentos que más recibía recursos por regalías con el sistema anterior.

Las regalías son una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación que se realiza de los recursos naturales que no son renovables como por ejemplo el carbón, el petróleo y otros recursos provenientes de la extracción minera, éstos también se pueden acabar al pasar el tiempo al seguir con su explotación. Estas se denominadas de dos formas directas e indirectas. Las regalías directas asignadas a las entidades territoriales ubicadas en donde se explotan los recursos naturales no renovables, también se incluyen los puertos marítimos y fluviales en donde se transportan estos recursos o sus derivados. Las regalías indirectas no están asignadas directamente a los departamentos, municipios productores o puertos por donde se transportan los recursos sino que están destinadas a la promoción de la minería, el medio ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión que tienen prioridad en los planes de desarrollo. (Bonet, 2007)

Dentro de los recursos naturales no renovables que generan regalías encontramos los hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, cobre, esmeraldas, piedras preciosas, oro, plata, platino, metales preciosos, sal, calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales metálicos y no metálicos. Los hidrocarburos están en estado líquido como un aceite que se llama crudo y gaseoso como gas natural. Este sector ha sido el motor de la economía en Colombia ya que las exportaciones de petróleo y sus derivados han sido muy representativas para el país y para sus finanzas, debido a esto el gobierno incentivó la exploración de yacimientos petrolíferos y ha implementado políticas petroleras.



Figura No. 1 Hidrocarburos

El monto de la regalía por la explotación de hidrocarburos se calcula multiplicando los hidrocarburos producidos en un mes por el porcentaje de regalías que se encuentra entre el 8% y el 25%, por el precio del petróleo o del gas por la tasa de cambio promedio lo cual nos da como resultado el valor de las regalías en pesos. Los encargados de la liquidación, recaudo, distribución y giro de las regalías por este concepto son la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, el Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol.

El carbón representa uno de los mayores rubros en cuanto a las exportaciones que realiza Colombia, los principales departamentos productores son La Guajira y Cesar,

seguidos por Córdoba, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Santander, Valle del Cauca y Norte de Santander. El valor de la regalía se obtiene al aplicar al valor de la producción en boca de mina el porcentaje de acuerdo con el volumen de explotación ya que si es mayor a 3 millones de toneladas anuales es del 10% y si es menor que este valor se aplica el 5%. La autoliquidación es realizada por los explotadores, el Ingeominas la revisa recauda y gira como corresponda.



Figura No. 2 Carbón

El níquel solo tiene un yacimiento en Colombia que se encuentra en explotación y está ubicado en la mina de Cerro Matoso en el municipio de Montelíbano departamento de Córdoba, aunque hay otros yacimientos pero no se están explotando. El monto de las regalías es del 4% por el contrato vigente en Cerro Matoso y el 7% por contratos futuros o prórrogas. La autoliquidación es realizada por la empresa explotadora y el Ingeominas la revisa, recauda y gira a los beneficiarios.

El hierro se utiliza solo en una siderúrgica del país que es Acerías Paz del Río, el monto de la regalía es el 5% sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo. El cobre no se produce en el país pero existen yacimientos en varios departamentos, la regalía por éste es el 5% sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo. La

autoliquidación es realizada por la empresa explotadora y el Ingeominas la revisa, recauda y gira a los beneficiarios.

Las esmeraldas tienen yacimientos en la cordillera oriental y se explotan en los límites de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Por la explotación de esmeraldas y piedras preciosas las regalías son del 1,5% del valor del material explotado puesto en boca o borde de mina. La autoliquidación es realizada por la empresa explotadora y el Ingeominas la revisa, recauda y gira a los beneficiarios.

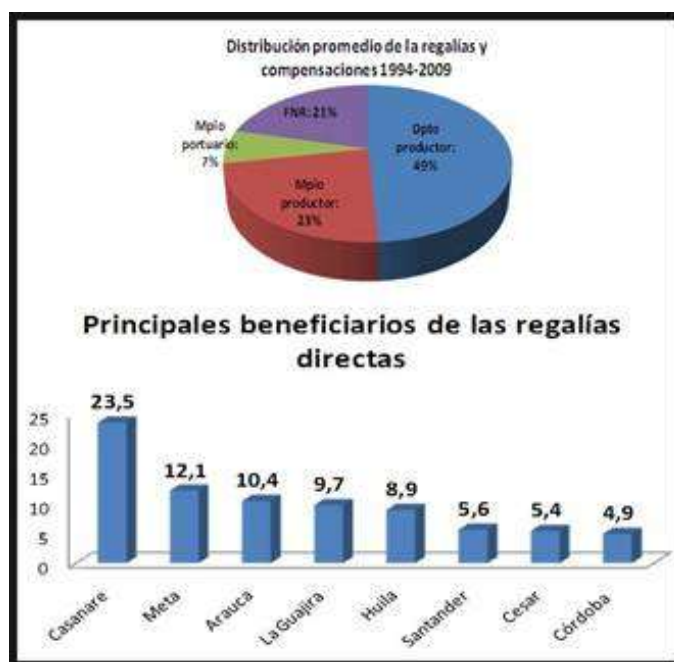
El oro tiene su potencial minero en Antioquia y Chocó, éstos departamentos también son los mayores productores de plata y el platino tiene una baja explotación en el país. El monto de regalía por el oro y la plata es del 4% por la producción en boca de mina, por el oro en aluvión en contratos de concesión es del 6% y por platino del 5%. Los agentes liquidadores y retenedores son los compradores, fundidores o procesadores de metales preciosos, Ingeominas recauda y gira a los beneficiarios.

La sal se extrae de tres minas en tierra que son Upín en el Meta, Zipaquirá y Nemocón en Cundinamarca y en el mar Manaure en La Guajira y Galerazamba en Santa Catalina Bolívar. El valor de la regalía por la explotación es del 12% sobre el valor de la producción en boca o borde de mina. Las empresas operadoras hacen la autoliquidación, Ingeominas revisa, recauda y gira a los beneficiarios.

El mármol tiene yacimientos en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Magdalena, Cundinamarca y Norte de Santander y por calizas, yesos, arcillas, gravas y materiales de construcción la regalía es del 1%, para minerales metálicos el 5%, no metálicos el 3% y radioactivos el 10%.

Según la carta política las regalías se debían asignar a los entes territoriales productores y/o afectados por el transporte de los recursos, por lo tanto éstas se destinaban en pocos territorios siendo estos siete departamentos Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander.

Esta distribución se realizaba de forma inequitativa ya que en estos departamentos solo habita el 14% de la población en el país y los recursos eran cuantiosos, siendo más de la mitad de los habitantes excluidos de los beneficios que se podían obtener con los recursos provenientes de las regalías.



Fuente: http://viva.org.co/cajavirtual/svc0274/articulo_Jorge_Espitia_clip_image002.jpg

Figura No. 3 Beneficiarios de las regalías

Por medio de la gráfica anterior se puede visualizar la distribución de las regalías realizadas antes de efectuar los cambios al Sistema General de Regalías y se puede observar

las diferencias notables en los porcentajes asignados a cada departamento. Esto se debe principalmente a que en pocos departamentos del país se dan los recursos naturales que generan las regalías y así mismo estos pocos son los beneficiados con estos dineros.

El departamento del Cesar es uno de los afectados por la nueva distribución de las regalías a nivel nacional, éste se encuentra ubicado en la zona noreste del país, tiene una extensión de 22.905 km² y una población de 1.166.420 habitantes, limita con los departamentos de Cesar, La Guajira, Magdalena, Bolívar, Santander, Norte de Santander y Venezuela y su capital es Valledupar. (Gobernación del Cesar)



Figura No. 4 Departamento del Cesar

La economía del departamento ha estado centrada inicialmente en el algodón y la ganadería pero a partir de 1995 empezaron las exportaciones de carbón, la minería ha tenido influencia positiva en la economía y el desarrollo de la región ya que por medio de ella se incentiva la creación de empleos y se generan regalías originando ingresos para el desarrollo del departamento del Cesar. (Gamarra, 2005)

Aunque la ejecución de las regalías no ha sido la más eficaz por lo que no ha significado mayores logros para la región, es más con el inicio de las exportaciones de carbón los indicadores de pobreza del departamento muestran que las condiciones de vida desmejoraron, además en los aspectos de servicios básicos, infraestructura y educación demuestran que el Cesar está atrasado en comparación con otros departamentos del país.

La explotación del carbón se realiza en la mina del Cerrejón que utiliza tecnología de última generación en la operación y el mantenimiento de los equipos de minería, las tolvas de recibo, las plantas trituradoras, las bandas transportadoras y los dos silos. Por esta mina y su explotación es que el departamento del Cesar recibe las regalías correspondientes al carbón.



Figura No. 5 Índice de gestión de proyectos de regalías municipios de Cesar

Por medio de esta figura se puede observar un comparativo entre los cinco municipios del Cesar que mejor ejecutan las regalías que son Manaure, CAR Corpo Cesar, Becerril, San Martín y González con porcentajes entre 79,0% y 89,5% y los cinco municipios que peor ejecutan las regalías que les son asignadas son Río de Oro, Aguachica, La Gloria, Tamalameque y Pailitas con porcentajes entre el 37,3% y el 66,7%.

Esto se debe a que las regalías son utilizadas para otros fines dentro del mismo municipio cubriendo otras necesidades que benefician a la región pero no son la destinación adecuada de estos valores ya que para la ejecución de las regalías se tienen que presentar proyectos que contribuyan al mejoramiento de la vida social ante los Organismos Colegiados de Administración y Decisión OCAD.

Estos OCAD son quienes realizarán la evaluación respectiva de los proyectos que sean presentados diferenciándolos en los diferentes rubros establecidos para su mejor evaluación y estudio, de esta forma se llega hasta el momento en que se da la aprobación para la ejecución y asignación de los recursos dependiendo del rubro al que vaya dirigido como son:

1. Fondo de ahorro y estabilización (FAE).
2. Fondo de ahorro pensional de las entidades territoriales (FONPET).
3. Fondo de ciencia, tecnología e innovación (FCTeI).
4. Fondo de desarrollo regional (FDR).
5. Fondo de compensación regional (FCR).
6. Regalías directas.

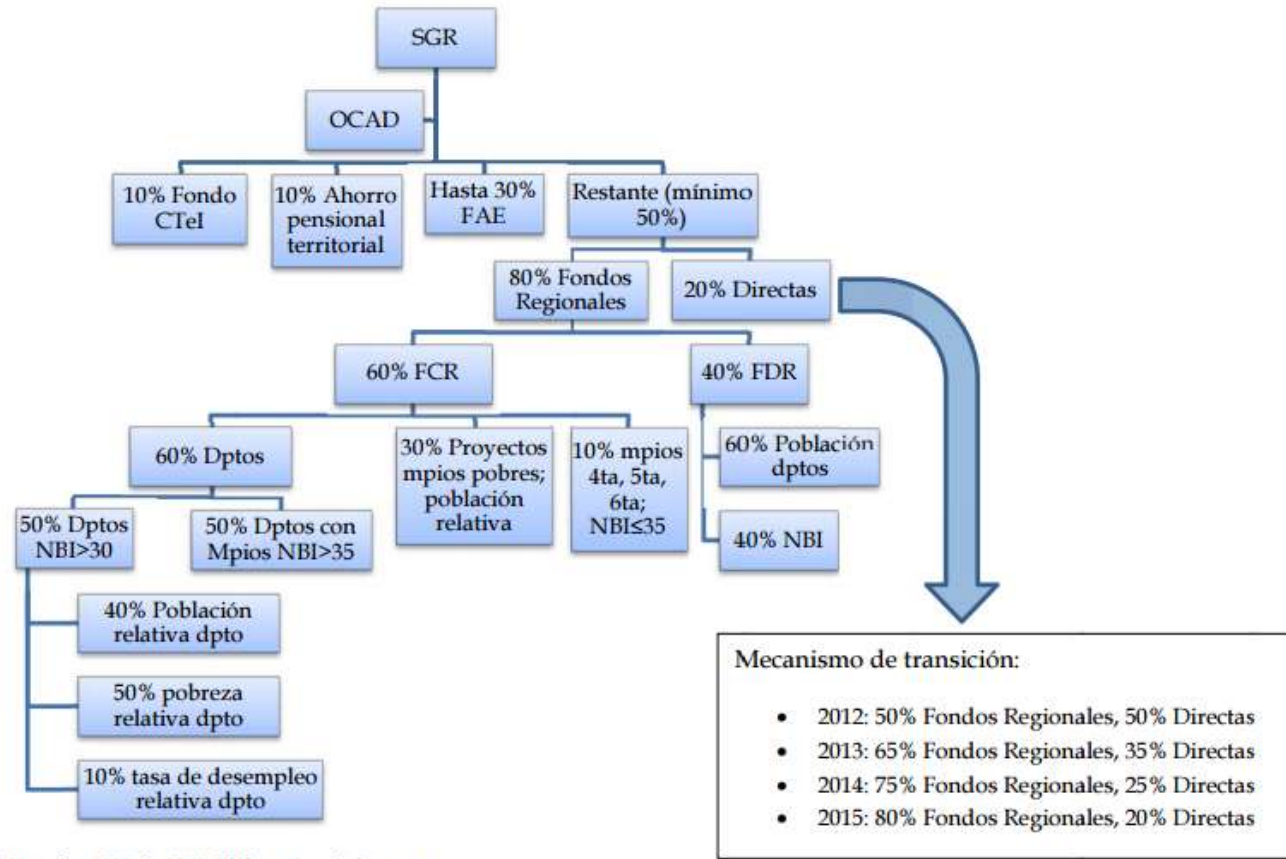
7. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo.

8. Funcionamiento del Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR.

9. Funcionamiento del SGR.

Los cuales evalúan los objetivos del proyecto y su alcance y el aspecto que beneficiaran en las comunidades esto se ha realizado con el fin de que sea más fácil la asignación de los recursos.

Composición del Sistema General de Regalías.



Fuente: Acto legislativo 05 de 2011 y ley 1530 de 2012. Elaboración de los autores.

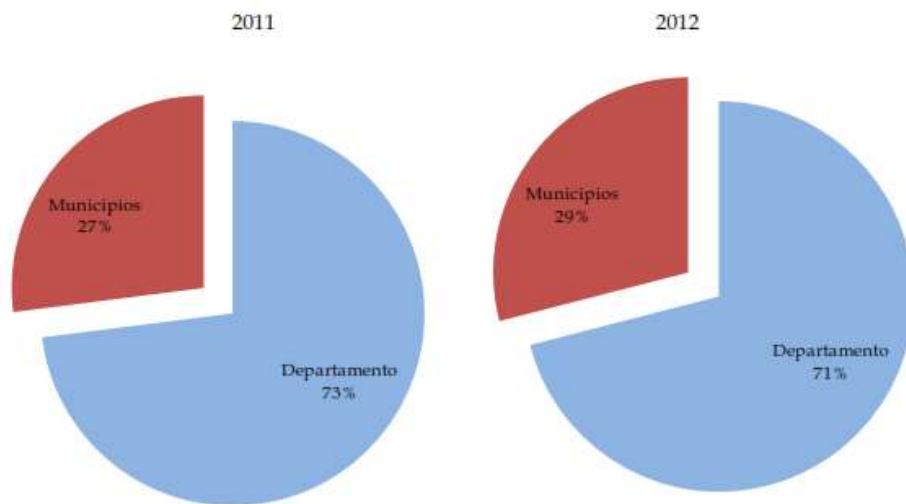
Figura No. 6 Composición del Sistema General de Regalías.

Así mismo en la gráfica anterior se puede observar las partes en que se dividen los rubros recibidos por concepto de regalías dependiendo de su destinación y los porcentajes asignados a cada parte de acuerdo al nuevo Sistema General de Regalías con su transición desde el año en que se estableció 2012 hasta el año 2015 por medio del cual se observa que van aumentando los fondos regionales mientras que se van disminuyendo los porcentajes a las regalías directas que es el método anterior de asignación de los montos asociados a las regalías que recibían las regiones.

Retomando el tema de las regalías en el departamento del Cesar el cual contribuye con el 50% de la producción de carbón con aproximadamente 43 millones de toneladas anuales, por esta producción en años anteriores ha sido uno de los receptores de regalías directas más importante. Esto se debe a los grandes incrementos en el valor de las regalías recibidas ya que en el año 1990 el departamento obtuvo recursos por \$1.800 millones mientras que en el año 2012 obtuvo \$265.000 millones incrementando significativamente los ingresos al Cesar por este concepto. Lo cual significó que se hicieran muy dependientes de estos recursos representando el 35% de los ingresos fiscales.

Aunque generalmente los recursos por regalías que se dan en el país son por la producción de hidrocarburos el 83% y por la producción de carbón el 14% de la cual el departamento del Cesar tiene una gran participación. Pero con la implementación del Sistema General de Regalías SGR el departamento tuvo que dejar sus regalías directas a cambio de la participación en los fondos mencionados anteriormente. Así mismo para la asignación de recursos en dichos fondos se da más participación a los departamentos con mayor índice de pobreza medido por el NBI, lo cual benefició al departamento del Cesar porque la mayoría de sus municipios tienen este indicador por encima del 35%, brindando una cantidad mayor de fondo a este departamento compensando la reducción de regalías directas.

Distribución de regalías entre el departamento y los municipios del Cesar.



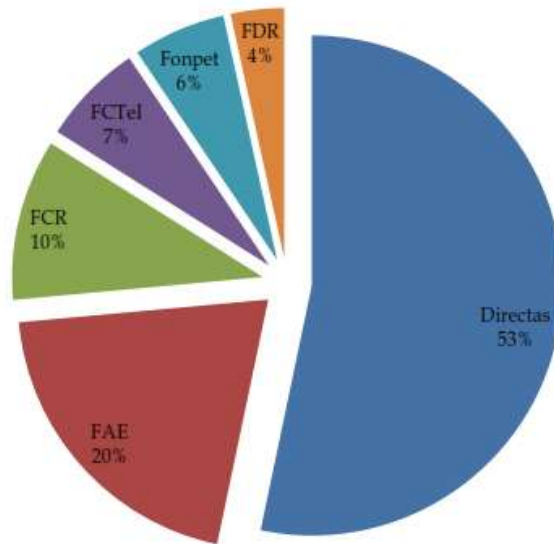
Fuente: SGR. Elaboración de los autores.

Figura No. 7 Distribución de regalías entre el departamento y los municipios del Cesar.

De acuerdo con la información que muestra la gráfica anterior se puede observar que la asignación de recursos sigue siendo asignada en mayor porcentaje a los departamentos con un porcentaje en el año 2011 del 73% y en el año 2012 del 71% en comparación con los porcentajes de los municipios del 27% en el 2011 y del 29% en el año 2012.

Así mismo las asignaciones para el departamento del Cesar son del 53% por asignación directa debido a la importancia que tiene como principal productor de carbón, mientras que las asignaciones por los fondos son inferiores, siendo el Fondo de Compensación Regional FCR el menor con un porcentaje del 10% del Sistema General de Regalías asignadas para los municipios del Cesar.

Distribución de las regalías por fondo para el territorio del Cesar³, 2012.



Fuente: SGR. Elaboración de los autores.

Figura No. 8 Distribución de las regalías por fondo para el territorio del Cesar, 2012.

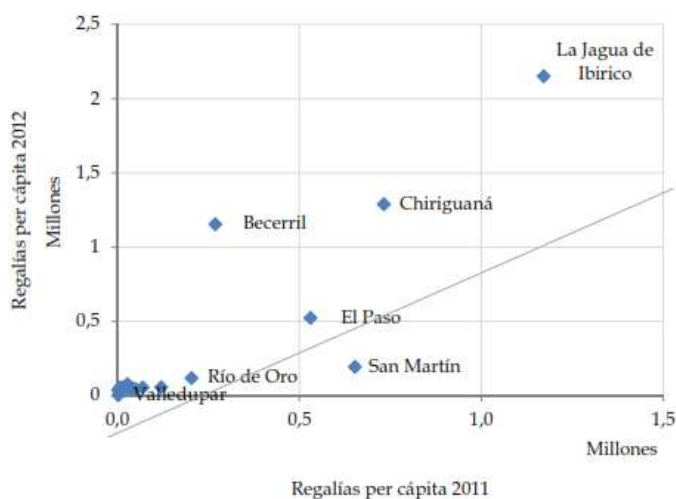
En la gráfica anterior se puede observar la distribución de las regalías asignadas al departamento del Cesar de acuerdo con los fondos del Sistema General de Regalías, siendo el de mayor porcentaje las regalías directas con el 53% y el Fondo de Desarrollo Regional FDR con el porcentaje más bajo del 4%.

Con esta gráfica se puede concluir que aunque ha cambiado la destinación de los recursos obtenidos por los departamentos por el concepto de regalías el principal rubro al que se encuentran asignados es el de forma directa aunque aproximadamente el 47% se encuentra destinado a los fondos específicos aunque en diferente medida para cada uno de ellos ya que estos dependen de los proyectos que pasan las comunidades.

De acuerdo con esta gráfica y con el informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del año 2013 aún se encuentran saldos correspondientes al FCTeI sin entregar y al departamento del Cesar le correspondieron por este concepto 60 mil millones, una posible causa de esta falta de asignación puede ser que no se han presentado proyectos con referencia a este fondo en el departamento del Cesar.

Con respecto a las asignaciones de los recursos en relación con el número de habitantes por municipio se generó el siguiente gráfico:

Comparación regalías per cápita de 2011 y 2012 municipios del Cesar.



Fuente: DNP y SGR. Elaboración de los autores.

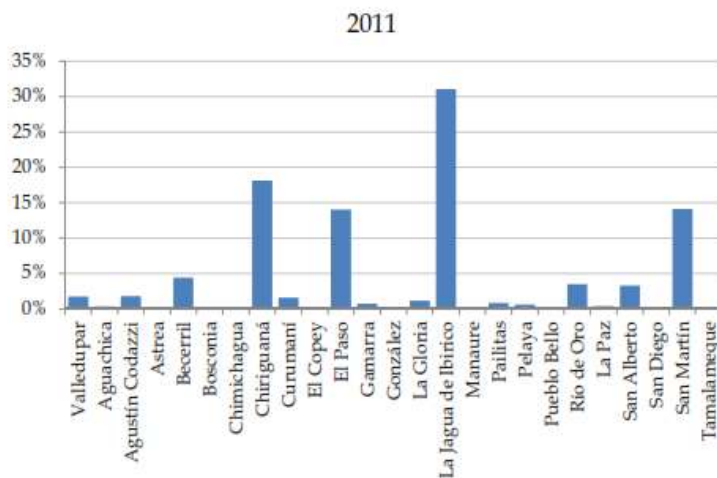
Figura No. 9 Comparación regalías per cápita de 2011 y 2012 municipios del Cesar.

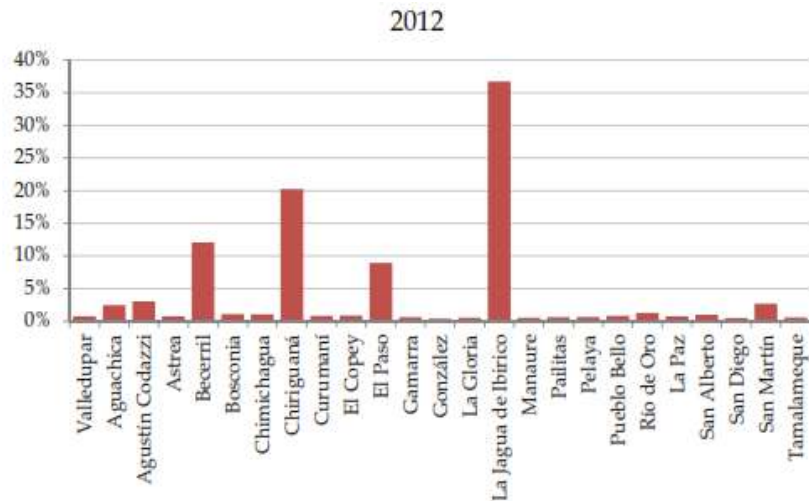
En el gráfico anterior se puede observar que la mayoría de los municipios del Cesar se encuentran en la parte baja lo cual indica que los grandes municipios productores de carbón como son La Jagua de Iberico, Chiriguana y Becerril obtuvieron recursos por regalías. También otros municipios que no son productores recibieron regalías debido a las normas establecidas.

Por otra parte el municipio de San Martín que también es productor de petróleo tuvo una disminución considerable en la asignación de regalías pasando de obtener \$12 mil millones de pesos en el año 2011 a \$3,5 mil millones de pesos en el año 2012, debido a que se redujo la participación de este en las regalías directas al compartir lo representado por la producción petrolera.

Todas estas consideraciones llevan a deducir que la distribución de los recursos por concepto del Sistema General de Regalías SGR en el departamento del Cesar ha tenido pocas variaciones con respecto al régimen de distribución anterior, ya que los principales productores de carbón como son la Jagua de Ibirico y Chiriguaná siguen teniendo mayor participación en las regalías.

Distribución del SGR por municipio, comparación 2011 y 2012.





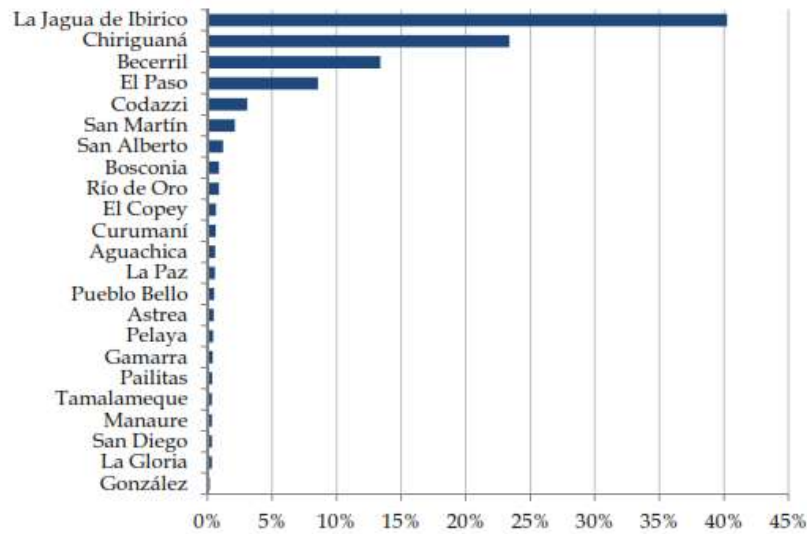
Fuente: DNP y SGR. Elaboración de los autores.

Figura No. 10 Distribución del SGR por municipio, comparación 2011 y 2012.

Aunque se dan movimientos diversos de acuerdo a los fondos como en el FCR Fondo de Compensación Regional en el cual la distribución entre 23 de los 25 municipios del departamento se les asignó el mismo valor en el año 2012 sin tener en cuenta los habitantes de cada uno de éstos.

Otro aspecto en las asignaciones a los municipios consiste en que hay una alta concentración de la distribución de regalías en los municipios del Cesar que son los productores dentro de los cuales se encuentran La Jagua, Chiriguana, Becerril y El Paso a los cuales pertenece el 80% de los recursos aprobados, esto también se puede relacionar con la experiencia que tienen estos municipios en el momento de elaborar y presentar proyectos, lo cual les puede dar una ventaja significativa frente a los otros municipios para beneficiarse de la asignación de los recursos por las regalías.

Participación de los municipios del Cesar en el total de regalías aprobadas, 2012.



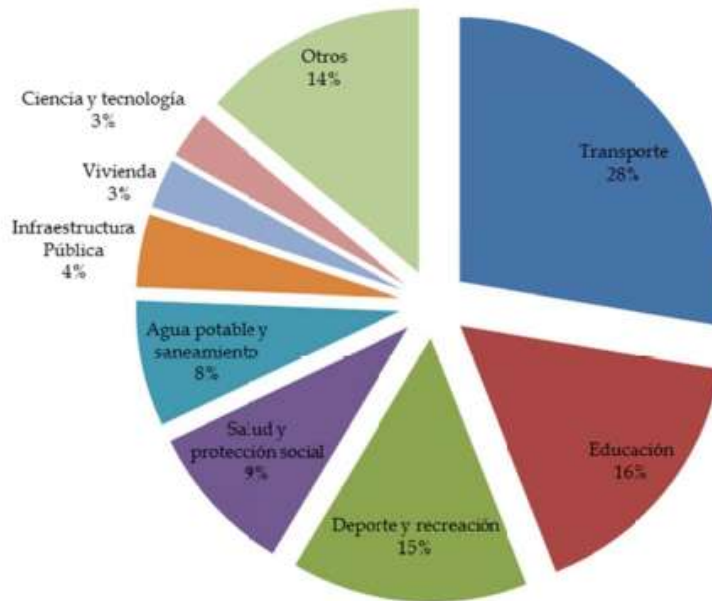
Fuente: SGR. Elaboración de los autores.

Figura No. 11 Participación de los municipios del Cesar en el total de regalías aprobadas.

Estos proyectos de inversión que deben presentar los municipios tienen que estar orientados al impacto local o al impacto regional el cual a su vez tiene que ser aprobado por el OCAD correspondiente con el fin de asegurar una correcta asignación de los recursos, también se han dado algunos inconvenientes con estos proyectos ya que más de la mitad de los proyectos aprobados necesitaron prórrogas para iniciar su ejecución, lo cual ha llevado a bajo índice de ejecución en comparación con los recursos que son asignados a los diferentes fondos.

La nueva forma de asignación de recursos puede presentar una desventaja para algunos municipios que no tienen experiencia en la presentación de proyectos que cumplan con los requisitos establecidos y por otra parte generar una ventaja para los municipios que si tienen esta experiencia, lo cual puede ocasionar concentración de los recursos nuevamente en pocos municipios.

Distribución de los recursos de regalías aprobados según sector, 2012-2014.



Fuente: SGR. Elaboración de los autores.

Figura No. 12 Distribución de los recursos de regalías aprobados según sector.

En esta gráfica se puede observar los sectores a los cuales se les aprueba más recursos de acuerdo a los proyectos presentados siendo transporte el más significativo con un 28%, seguido de la educación con un 16% hasta llegar al mínimo con ciencia y tecnología con el 3% y vivienda con el 3%.

CONCLUSIONES

El nuevo sistema general de regalías no ha afectado de forma considerable la asignación de los recursos por concepto de regalías al departamento de Cesar ya que este sigue recibiendo gran participación en estos recursos aunque ha cambiado la prioridad para la asignación de éstos por medio de proyectos para el beneficio de la comunidad y de la región.

El anterior y el nuevo sistema general de regalías tienen diferencia en que ha cambiado el porcentaje de asignación disminuyendo el de forma directa y aumentando en la división de fondos de acuerdo a los sectores beneficiados con los proyectos.

El nuevo sistema general de regalías ha beneficiado a otros departamentos que anteriormente no recibían recursos por conceptos de regalías y de acuerdo al nuevo sistema reciben una participación de las regalías que se generan en el país.

Se han creado nueve modalidades de fondos para garantizar que la asignación de los recursos se efectúe priorizando los proyectos que generen más beneficios a la comunidad de acuerdo a los sectores en que se clasifican.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Benavides, J., Carrasquilla, A., Zapata, J. G., & Velasco, A. (2000). Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales. *Fedesarrollo, Bogotá*.

Bonet, J. (2007). Regalías y finanzas públicas en el departamento del Cesar. *Documentos de trabajo sobre economía regional, Banco de la República, (92)*, 1-35.

Bonet, J., & Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías:¿ mejoró, empeoró o quedó igual?. *Documentos de trabajo de economía regional, 198*.

Echeverry, J., Masmela, G., & García, A. (2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. *Notas Fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2)*, 459-483.

Gamarra, J. (2005). *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Banco de la República.

Hernández, G. H. (2004). Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta. *Ensayo sobre Economía Regional*.

Polo Robilliard, C. (2005). *Las industrias extractivas y la aplicación de regalías a los productos mineros*. CEPAL.

cesar.gov.co/c/index.php/es/opinformacdepto

cerrejon.com/site/operacion-integrada/mina.aspx