



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 34 - Octubre 2007 • Comentarios a: erubiano@fedesarrollo.org
elozano@uniandes.edu.co

Director: Guillermo Perry R.

Editoras: Eliana Rubiano M. - Eleonora Lozano R.

PROYECTO DE LEY DE AHORRO DE REGALÍAS: UN BUEN PROPÓSITO, CON PROBLEMAS DE DISEÑO

1. Introducción

El pasado 3 de marzo, durante el Consejo Comunal llevado a cabo en el municipio de Tolú (Sucre), el Presidente de la República propuso la elaboración y presentación de un proyecto de ley de iniciativa gubernamental con el fin de que las entidades territoriales ahorren un porcentaje de las regalías que reciben y coadyuvar a un mejor uso de los recursos recibidos por concepto de regalías¹.

Según la Exposición de Motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno en septiembre a consideración del Congreso, varias motivaciones inspiraron la propuesta. En primer lugar existe inconformismo gubernamental por el uso que se ha hecho de esta importante fuente de recursos territoriales. Para el Gobierno las inversiones realizadas con estos recursos no han generado el impacto esperado pues se han caracterizado por su atomización² y su bajo impacto en el progreso de la calidad de vida de las regiones beneficiarias³. En segundo lugar, para el gobierno la alta dependencia de las entidades territoriales

de los recursos de regalías hace que se evidencien bajos esfuerzos fiscales en los departamentos y municipios. Finalmente, la naturaleza temporal de los recursos, dada la natural disminución en la producción de los principales campos productores del país, hace que el nivel actual de inversiones no sea sostenible en el largo plazo.

2. Contenido del proyecto

El proyecto de ley propone que los entes territoriales ahorren entre un 8 y 12% de sus ingresos por concepto de regalías, con lo cual se lograría un ahorro cercano a los 2,5 billones de pesos en los próximos diez (10) años, según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación⁴.

Los recursos serían administrados por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER, en cuentas individuales de depósito. En principio, los dineros permanecerían en

¹ Disponible en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/marzo/03/08032007.htm, consultado el 27 de septiembre de 2007.

² En la exposición de motivos del proyecto se afirma que las entidades territoriales han invertido en más de 25 sectores "que van desde proyectos de infraestructura vial hasta pequeñas campañas de difusión de derechos humanos, pasando por sectores tan variados como educación, salud, servicios públicos, equipamiento municipal, fortalecimiento institucional, telecomunicaciones, turismo, cultura, entre otros".

³ El Gobierno resalta que en Casanare y Arauca, departamentos cuya fuente principal de ingresos son las regalías, las coberturas mínimas de saneamiento básico no superan el promedio nacional y son menores que las coberturas alcanzadas por otras regiones que carecen de dichos recursos. Según DNP, sólo ocho municipios cumplen con las coberturas mínimas en salud, educación, agua potable y mortalidad infantil: Aguazul (Casanare), Tauramena (Casanare), Yopal (Casanare), Yaguará (Huila), Palermo (Huila), Barrancas (La Guajira), Castilla La Nueva (Meta) y San Antero (Córdoba).

⁴ Disponible en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Otros/PL_Ahorro_Regal%C3%ADas_05_Sept_0_7.pdf, consultado el 27 de septiembre de 2007

las cuentas como mínimo diez (10) años y podrían ser retirados parcialmente de la siguiente manera: en el año 11 los recursos ahorrados en el primer año, en el año 12 los ahorros del segundo, y así sucesivamente año por año. Excepcionalmente, y en dos eventos, las entidades territoriales podrán disponer en cualquier momento de los recursos ahorrados: i) Para la solución de situaciones de desastre declaradas de conformidad con la ley; ii) *“Cuando los ingresos de regalías correspondientes al año anterior de la solicitud, hayan disminuido en un 40% o más respecto al promedio mensual de ingresos por dicho concepto percibidos en los últimos cinco años contados hasta el año anterior a la solicitud, siempre y cuando las regalías constituyan el 70% o más de los ingresos totales de la entidad territorial, excluidos los recursos de capital”* (literal b del artículo 2º del proyecto).

Adicionalmente, las entidades territoriales podrán acceder a líneas de redescuento de FINDETER con el fin de financiar sus proyectos con tasas preferenciales.

Por último, el proyecto exime del pago de regalías al gas que se utilice en reinyección de los pozos petroleros.

3. Aspectos jurídicos controversiales

De la lectura del proyecto de ley, tres serían los aspectos jurídicos controversiales que habrán de ser estudiados con detenimiento tanto por parte del Gobierno como del Congreso para evitar futuros cuestionamientos de constitucionalidad.

Por una parte, la “aparente” transposición entre las leyes vigentes sobre el FAEP y este nuevo mecanismo de ahorro. Por otra, la posible violación del principio de autonomía de las entidades territoriales. Y finalmente, la reserva de ley que la misma Constitución ha definido en materia de regulación de las regalías.

En relación con la “aparente” transposición entre las leyes vigentes sobre el FAEP y el proyecto de ley en estudio, como ya se dijo, tanto la ley 633 de 2000 como el Plan Nacional de Desarrollo vigente contemplan la posibilidad de disponer, por una sola vez, de los saldos ahorrados con el fin de atender finalidades específicas y definidas por esas leyes, pero en ningún momento se derogan las leyes que crean y regulan al FAEP⁵, y por tanto éste se mantiene

como parte del ordenamiento jurídico. La única obligación que se encuentra suprimida en el Plan Nacional de Desarrollo es la que se refiere a Ecopetrol. El FAEP, por tanto, continúa vigente para el resto de sujetos (departamentos, municipios y Fondo Nacional de Regalías), evidenciando un doble ahorro de las regalías recibidas por entidades territoriales por concepto de explotación de hidrocarburos. La conveniencia o inconveniencia de mantener esta duplicidad se discute más adelante.

En cuanto al segundo aspecto jurídico a analizar, la aparente violación del principio de autonomía de las entidades territoriales, no debe olvidarse la línea jurisprudencial constitucional por la cual existe un “reducto mínimo intocable”⁶ de autonomía de las entidades territoriales que no puede desconocerse, y que se refleja fundamentalmente en el artículo 287 de la Constitución, norma por la cual las entidades territoriales tienen derecho, entre otros, a administrar sus recursos. Sin embargo, ya se ha observado como en el pasado la ley ha dispuesto la administración de este tipo de recursos a través de instrumentos como el FAEP.

Finalmente, superados los dos anteriores cuestionamientos, y en lo que tiene que ver con la reserva de ley, la pregunta que deberá resolverse es hasta dónde puede ir la regulación del legislador sobre esta materia. Si nos atenemos al texto constitucional, la ley deberá determinar los derechos de las entidades territoriales sobre la explotación de los recursos naturales no renovables así como su destinación (artículos 360 y 361 C.P.). Es así como en varios pronunciamientos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha manifestado que el legislador puede establecer su asignación y distribución. Por lo anterior, considera Fedesarrollo que incurriría el legislador en una inconstitucionalidad al pretender que sea el Gobierno Nacional el que establezca los porcentajes de ahorro aplicables a cada entidad territorial en forma diferencial y progresiva en concordancia con los criterios que para tal efecto determine. Estos últimos deberían ser fijados directamente por el legislativo como se ha hecho en otras oportunidades. Adicionalmente, ha manifestado la Corte, que al señalar la repartición de las regalías deberá

⁵ Leyes 209 de 1995 y 633 de 2000.

⁶ La sentencia de la Corte Constitucional de partida, y frecuentemente referenciada, es la C-517 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón

el legislador respetar los preceptos constitucionales que rigen la materia y los criterios de distribución deberán ser razonables y proporcionales, siempre en concordancia con la Constitución⁷. ¿Logrará una distribución mediante decreto superar el análisis de constitucionalidad?

4. Aspectos económicos del proyecto

a. Posible conflicto de objetivos

Como ya se dijo, el Proyecto de Ley tiene como objetivo central asegurar que las entidades territoriales beneficiarias de regalías ahorren una proporción de éstas para cuando sus ingresos disminuyan, bien sea como consecuencia de la declinación natural de la producción de los yacimientos o de reducciones importantes en los precios del petróleo y los minerales. Este es un objetivo sin duda importante, por cuanto es conveniente evitar un gasto apresurado de cuantiosos ingresos temporales, que presumiblemente se haría en forma poco eficiente, para luego tener que ajustar drásticamente los niveles de inversión a un monto considerablemente menor de ingresos. El logro de este objetivo dependerá de las reglas que se estipulen para el ahorro y desahorro de las Cuentas de Depósito, como se discute más abajo.

El Proyecto pareciera tener, sin embargo, un objetivo adicional: el de buscar que las entidades utilicen sus recursos de manera más eficiente. En efecto, la Exposición de Motivos es muy crítica en cuanto a la dispersión del uso de estos recursos y al hecho de que su inversión no parece estar logrando promover actividades que permitan sustituir al menos parcialmente la generación de ingresos asociados con los hidrocarburos y la minería, una vez que estas actividades declinan. Por ello, el proyecto justifica que Findeter administre los recursos de las cuentas dado que *“cuenta con líneas especializadas en la financiación de sectores que podrían brindar mayor dinamismo a las regiones que presentan una alta dependencia a los ingresos de regalías, tales como el agroturismo, etnoturismo, mercados verdes, proyectos de desarrollo sostenible, plantas de beneficio y centros de comercialización, entre otros”*.

No es claro de la Exposición de Motivos si se espera que Findeter ahorre e invierta en activos líquidos la mayor parte de los recursos recibidos en estas cuentas, con el objeto de que pueda garantizar su repago, o bien que los utilice para volver a prestarlos a las entidades depositantes con una tasa preferencial hasta el monto de su ahorro (Artículo 4) o a otras entidades territoriales. En el primer caso, Findeter actuaría como un administrador de Fondos de Inversión manejando el ahorro de las entidades subnacionales. En el segundo caso, el Proyecto estaría propiciando un cambio en la forma como se usan parte de los recursos de regalías con el objeto de aumentar su eficiencia, más que el ahorro de las entidades beneficiarias. En el tercero, Findeter estaría intermediando recursos de ahorro de entidades con ingresos excedentes hacia otras con necesidades de financiamiento en el corto plazo, sin que se obtenga un ahorro global. Como puede observarse, el efecto final del proyecto sobre el ahorro de las entidades territoriales y la eficiencia de sus inversiones dependerá críticamente de las políticas que aplique Findeter con respecto a la utilización de los recursos ahorrados en las Cuentas de Depósito. Dado que se trata de recursos potencialmente cuantiosos, la Ley debería fijar algunas orientaciones generales y establecer un mecanismo de gobierno que garantice su cumplimiento.

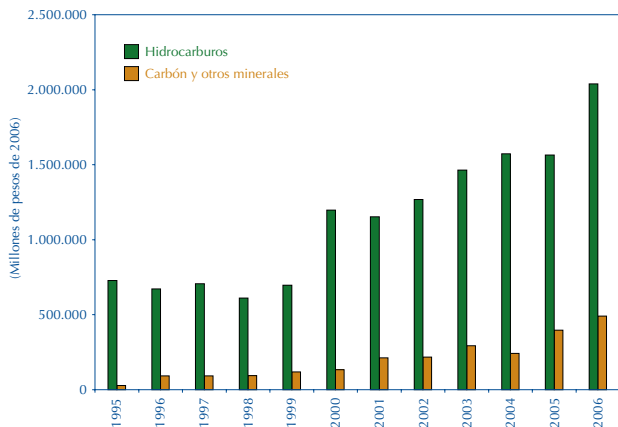
b. Ahorro y desahorro. Justificación e Instrumentos.

La Exposición de Motivos del Proyecto comienza por mostrar el alto crecimiento de las regalías directas giradas a entidades territoriales. Este crecimiento se debe principalmente al incremento en los precios de liquidación del petróleo y el gas (como consecuencia del significativo aumento en los precios internacionales del petróleo), que ha compensado de sobra la declinación observada en algunos yacimientos. En segundo término, se debe al gran incremento en producción y precios del carbón (ver Gráfico 1).

Dada la relativamente rápida declinación de los yacimientos de hidrocarburos y, presumiblemente, al hecho de que el precio internacional del petróleo eventualmente descienda de los altos niveles recientes, resulta evidente la importancia de que las entidades territoriales cuyos ingresos dependen en alta medida de estas regalías ahorren una proporción de ellas para el futuro. Precisamente por esta razón, las entidades territoriales beneficiarias de altas regalías de hidrocarburos fueron obligadas a ahorrar

⁷ Sentencias de la Corte Constitucional C-541 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes, C-580 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes, C-477 de 1998, M.P. Carlos Gaviria, C-567 de 1995, M.P. Fabio Morón, C-845 de 2000, M.P. Carlos Gaviria y C-201 de 1999, M.P. Carlos Gaviria.

Gráfico 1
REGALÍAS DIRECTAS GIRADAS



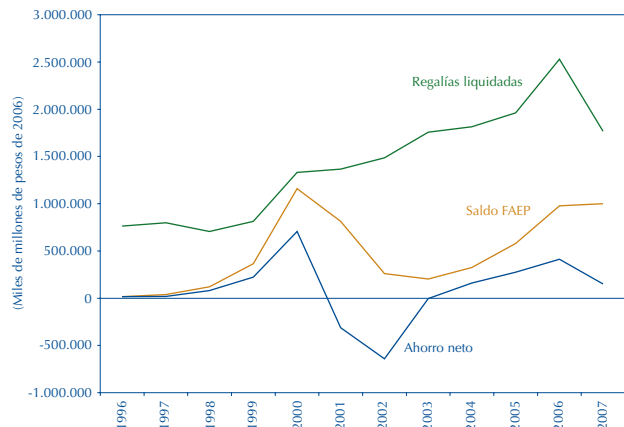
Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de Comisión Nacional de Regalías - Departamento Nacional de Planeación y ANH.

en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) creado por la Ley 209 de 1995. Dado que estas normas siguen vigentes, como se discutió atrás, el Proyecto de Ley asume implícitamente que las normas del FAEP no han ocasionado un ahorro suficiente y que es necesario, por tanto, un ahorro adicional.

Sin embargo, a Julio del 2007 el saldo del FAEP a favor de las entidades territoriales era de 540 millones de dólares, lo cual resulta equivalente al 6,1 % de las regalías liquidadas. Esa cifra se compara con un 11,5% de ahorro previsto entre el 2008 y el 2017 con la nueva Ley y con aproximadamente el 6,7% con una fórmula similar a la del FAEP durante el mismo período, de acuerdo con simulaciones efectuadas por Fedesarrollo. De otra parte, el Gráfico 2 sugiere que el FAEP ha logrado una estabilización importante de las regalías directas giradas a los departamentos productores.

En cualquier caso, debe reconocerse que podría ser conveniente una tasa de ahorro mayor, como resultará al superponer los dos mecanismos de ahorro para el caso de entidades receptoras de regalías por explotación de hidrocarburos, como lo propone el Proyecto. La pregunta es entonces si, dado que el FAEP ha sido bastante efectivo, el objetivo de un mayor ahorro no podría lograrse modificando algunos parámetros del FAEP, tal como el nivel de Ingreso Básico a partir del cual se obliga a ahorrar o el período en el cual se estima el ingreso promedio.

Gráfico 2
ESTABILIZACIÓN DEL INGRESO CON EL FAEP

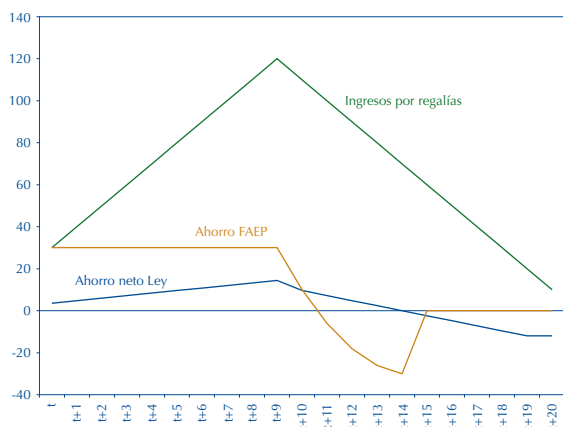
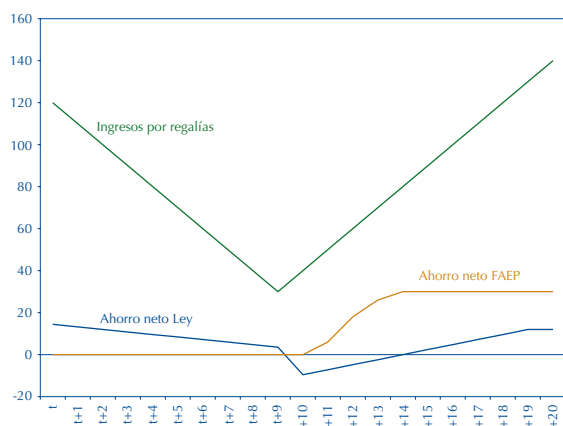


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de Comisión Nacional de Regalías - DNP, ANH y Banco de la República.

La necesidad de ahorrar también resulta importante para las entidades cuyos ingresos dependen mucho de regalías mineras, aunque en este caso los períodos de explotación y de declinación son usualmente mucho más largos. Esta diferencia sugiere que un mismo periodo de ahorro (diez años, según el proyecto de Ley) puede no ser apropiado en todos los casos. Debe señalarse, además, que las entidades que reciben regalías por explotación de recursos mineros tendrían obligaciones de ahorro muy inferiores a las de quienes gozan de ingresos por regalías de hidrocarburos, puesto que las primeras no están incluidas en el FAEP. No queda claro por qué diferentes entidades territoriales tendrían obligación de ahorrar proporciones muy diferentes de sus ingresos por regalías, según que éstas resulten de explotación de hidrocarburos o de recursos mineros.

A continuación examinaremos los efectos de las normas específicas de ahorro y desahorro contempladas en el Proyecto de Ley. En la práctica, después de los diez primeros años de aplicación de las nuevas normas, el ahorro o desahorro neto de cada entidad territorial estaría determinado por el 8% al 12% (según la tasa que se fije a cada entidad territorial) de la diferencia entre los ingresos del año en curso y los ingresos recibidos diez años atrás, independientemente de si sus ingresos están aumentando o disminuyendo con respecto a los años inmediatamente anteriores. Como se ilustra en el Gráfico 3, ésta fórmula obliga en algunos casos a un ahorro

Gráfico 3
SIMULACIÓN REGLAS DE AHORRO

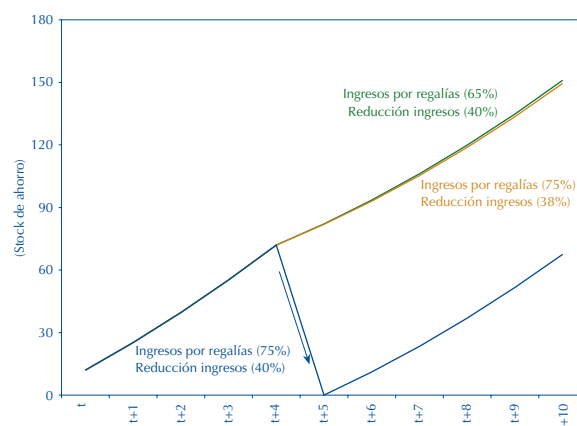


Fuente: Cálculos de Fedesarrollo.

neto en años en que están disminuyendo los ingresos y en otros permite desahorrar en años en los que están aumentando. Se compara el efecto de una fórmula similar a la del FAEP, que produce trayectorias más razonables de ahorro neto

En los diez primeros, sin embargo, solo habría posibilidad de desahorro en circunstancias de desastre, declaradas de conformidad con la Ley, o de caída muy brusca de ingresos (más del 40% frente al promedio de los últimos 5 años) para las entidades con dependencia muy aguda en regalías (mas del 70%). En estos casos las entidades territoriales podrían retirar inmediatamente todo lo ahorrado. En contraste, si los ingresos caen en 39% o la entidad depende en un 69% de los ingresos de regalías, no podrían retirar nada. La inequidad e inconveniencia de reglas tan discontinuas salta a la vista (Gráfica 4).

Gráfico 4
INEQUIDAD DE LA REGLA PROPUESTA POR LA LEY



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo.

Parecería mejor haber optado por una regla que haga depender los períodos de ahorro (y desahorro) de manera más precisa y continua de los cambios que ocurran año a año con los ingresos por regalías, en forma similar a como lo hace el FAEP. En esencia, la fórmula del FAEP obliga a ahorrar la totalidad del ingreso mensual que exceda al promedio de los años anteriores⁸ y permite desahorrar la diferencia entre el ingreso mensual y el promedio, cuando el primero sea inferior al segundo, hasta un tope del 2,5% del saldo total ahorrado. En ésta forma la tasa de ahorro (o desahorro) es variable y resulta proporcional a la magnitud de los aumentos (o disminuciones) en los ingresos, generando una considerable estabilidad en los ingresos disponibles. Si los ingresos aumentan y se quedan altos por un tiempo largo, la fórmula permite un aumento gradual (y no súbito del gasto), como quiera que la diferencia entre el ingreso corriente y el promedio disminuye a medida que el último aumenta gradualmente. Si los ingresos disminuyen drásticamente y se quedan por debajo del promedio histórico, el ajuste hacia abajo del gasto se hace en forma gradual y no súbita, siempre y cuando se hayan acumulado ahorros importantes con anterioridad. Resulta evidente que una fórmula de este tipo puede permitir una mayor estabilización del ingreso disponible para invertir, como se ilustra en los Gráficos 3 y 4.

⁸ Especifica también un ingreso básico por debajo del cual no es obligatorio ahorrar. Otras características del ahorro en el FAEP, como su inversión en activos en moneda extranjera, se discute más abajo.

Desde un punto de vista técnico, la propuesta del Proyecto de Ley es un híbrido entre un fondo de ahorro permanente y uno de estabilización. Los fondos de ahorro permanente obligan a ahorrar una gran parte de los ingresos y permiten utilizar solamente sus rendimientos financieros. Han sido puestos en marcha por países como Noruega y provincias como Alaska que poseen una gran riqueza petrolífera. En consecuencia, tienen objetivos de ahorro intergeneracional. Los fondos de Estabilización (como el del Cobre en Chile o el FAEP) procuran estabilizar el ingreso disponible, para que la inversión no esté sujeta a altibajos excesivos que la hagan perder eficiencia y que pueda generar serios problemas fiscales a la entidad correspondiente.

En el caso colombiano el proyecto que nos ocupa no pretende lograr un ahorro intergeneracional, sino temporal (por diez años), con objetivos de estabilización (los ahorros se pueden retirar a los diez años para que la inversión no caiga abruptamente si los ingresos disminuyen o cuando quiera que haya una caída muy brusca). La rigidez de las fórmulas propuestas podría generar situaciones extrañas, con fuertes discontinuidades e inequidades, como ya se mencionó, por lo cual se considera más apropiado adoptar una regla de ahorro y desahorro que genere trayectorias de ingreso disponible más continuas. Esto se lograría, según lo expuesto, con una regla similar a la del FAEP.

Conviene preguntarse, entonces, porque el Gobierno no propuso una fórmula similar a la del FAEP o incluso una modificación de esta ley para incorporar a otros municipios que reciben regalías de hidrocarburos o minerales. La Exposición de Motivos trae una muy breve discusión al respecto, limitándose a afirmar que en esa época se preveía un aumento de ingresos (a medida que los nuevos descubrimientos petroleros se pusieran en ejecución) y una posterior disminución, mientras ahora se trata de anticiparse a la natural declinación de los principales campos productores. Esa diferencia en las perspectivas, y las lecciones de la experiencia habida con el FAEP, podrían dar lugar a un ajuste en los parámetros básicos, como ya se indicó, pero no justifica descalificar fórmulas similares a las allí empleadas, las cuales, como debe resultar claro de la discusión anterior son técnicamente muy superiores a las propuestas en el Proyecto de Ley.

El FAEP tenía otras características que pueden ser menos apropiadas para estabilizar los ingresos disponibles de

las entidades territoriales a largo plazo, como es el hecho de que sus activos se deberían invertir en moneda extranjera (dado que el FAEP tenía un objetivo adicional de estabilización macroeconómica) y que por tanto podrían haberse modificado. En principio, la inversión de estos recursos en activos en moneda corriente (incluidos préstamos a las mismas u otras entidades territoriales), como lo propone el proyecto por parte de Findeter, puede resultar más apropiada para éstos propósitos, siempre y cuando haya una supervisión adecuada sobre la calidad y liquidez de su cartera de inversión.

Una fórmula como la utilizada en el FAEP podría tener, además, ventajas para el tránsito del proyecto en el Congreso. En primer lugar, porque al no utilizar parámetros tan rígidos y que pueden dar lugar a situaciones de flagrante inequidad o inconveniencia, puede ser más fácilmente aceptada. En segundo lugar, porque el Congreso ya debatió y aprobó éste tipo de fórmulas en su momento. De hecho, la aprobación de las normas del FAEP no dio lugar a grandes controversias. Ello se debió en parte a las razones anteriores, pero también al hecho de que el Gobierno Nacional se comprometía a efectuar ahorros -a través de ECOPEPETROL y del Fondo Nacional de Regalías- siguiendo las mismas reglas. El Gobierno Nacional se eximió unilateralmente de estas responsabilidades con la Ley del plan de desarrollo vigente y no propone ahora sujetarse a ninguna disciplina equivalente. La Comisión de Gasto Público propuso hace poco que el Gobierno Nacional adoptara una regla estructural similar a la que practica Chile, y que sustituyó con ventaja al anterior Fondo de Estabilización del Cobre, que fue muy exitoso en su momento pero que tenía la limitación de estabilizar tan sólo una parte del ingreso disponible para el Gobierno. La aprobación del Proyecto de regalías podría constituir una buena oportunidad para que el Gobierno se comprometiera a poner en práctica esta recomendación a través de otro proyecto de Ley.

5. Eficiencia. Justificación e instrumentos

La Exposición de Motivos aporta poco al análisis de la eficiencia de la inversión de las regalías directas recibidas por las entidades territoriales. Como apoyo a su argumento presenta cifras agregadas sobre la ejecución sectorial por parte de Departamentos y Municipios⁹. Según esas cifras, los municipios han invertido principalmente en

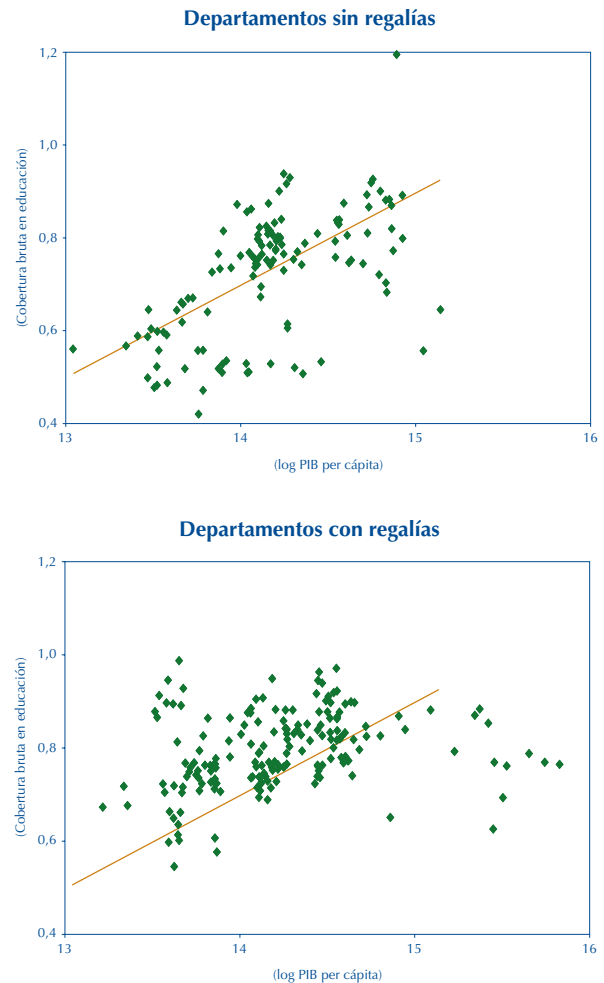
agua potable y saneamiento básico, en segundo lugar en educación y en tercer lugar en salud y vías municipales. Los Departamentos han invertido en cuantías similares en agua potable y saneamiento básico, educación y salud y, algo menos, en vías. Parece difícil cuestionar a priori estas prioridades sectoriales.

La Exposición de Motivos señala también que los índices logrados en cobertura de educación y salud por parte de las entidades beneficiarias de regalías están por debajo del promedio nacional. Una comparación apropiada, sin embargo, debe tener en cuenta el ingreso per cápita de cada entidad territorial, tal y como se hace en el Gráfico 5, cuyo panel superior muestra la cobertura contra el PIB per cápita en Departamentos que no reciben regalías y la línea de regresión correspondiente. El panel inferior muestra el mismo Gráfico para los Departamentos que reciben regalías. Se observa que, si bien algunos de éstos tienen coberturas muy inferiores a lo que cabría esperar dado su PIB per cápita, sucede lo contrario en la mayoría de los casos. Un ejercicio similar demuestra que tampoco se puede afirmar que los Departamentos que reciben regalías tengan sistemáticamente una menor cobertura en telecomunicaciones, dado su nivel de desarrollo.

Más convincente resulta la observación general de que algunos de los Departamentos y Municipios más beneficiados con la recepción de regalías como proporción de sus ingresos totales (Arauca, Putumayo, Guajira) no han logrado desarrollos importantes en otras actividades productivas. Queda por ver si la intermediación de Findeter permitiría corregir en forma importante éstas insuficiencias.

Finalmente, se aduce que los ingresos por regalías han ocasionado pereza fiscal por parte de las entidades receptoras, pero esta afirmación no puede deducirse de las cifras presentadas en la Exposición de Motivos¹⁰, por cuanto tampoco tiene en cuenta el nivel de ingreso per cápita de las distintas entidades territoriales. Una comparación apropiada se presenta en el Gráfico 6, de la cual se deduce que no hay una diferencia notoria de comportamiento

Gráfico 5
COBERTURA EN EDUCACIÓN



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de Ministerio de Educación y Dirección de Desarrollo Territorial, DNP.

entre los Departamentos que reciben regalías y los que no lo hacen. Adicionalmente, debe observarse que el Proyecto no incluye incentivos específicos para remediar un eventual problema de pereza fiscal.

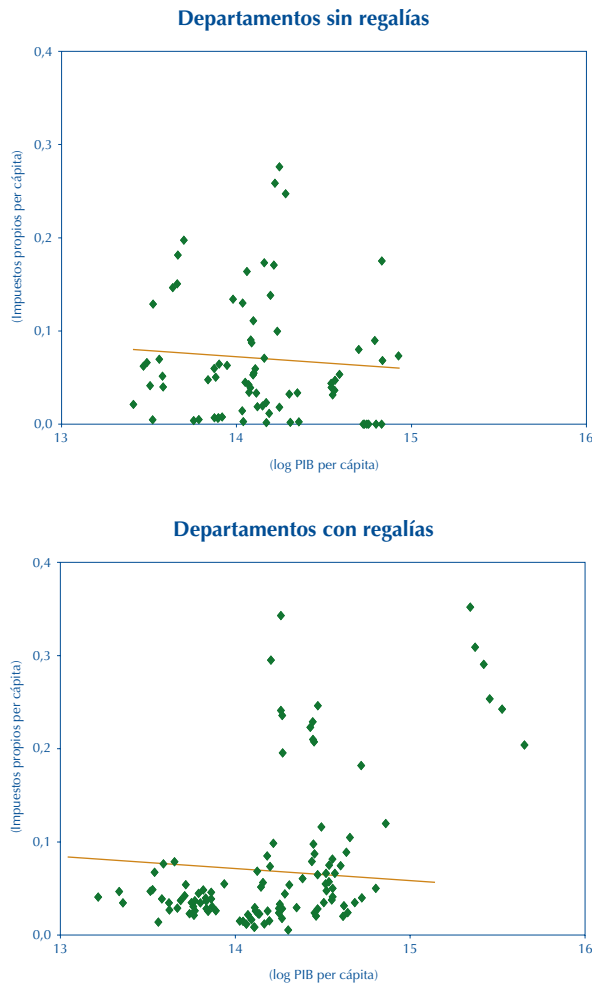
6. Cambios en la Liquidación de las Regalías de Gas

El Artículo 6 del Proyecto exige del pago de regalías al gas que se reinyecte en los yacimientos con el propósito de incrementar la tasa de recuperación de las reservas petrolíferas o para producir energía eléctrica que sea utilizada en los mismos campos. Se argumenta que de no hacerse así se estarían causando regalías dos veces, al producir el gas y al producir el petróleo que utiliza

⁹ Gráficos 3 y 4 de la Exposición de Motivos.

¹⁰ Gráfico 6 de la Exposición de Motivos.

Gráfico 6 IMPUESTOS PROPIOS



Fuente: Cálculos de Fedesarrollo con datos de Ministerio de Educación y Dirección de Desarrollo Territorial, DNP.

gas reinyectado o energía eléctrica generada a base de gas como insumos de producción. El mayor pago de regalías que se aduce dependería de complejos factores técnicos que determinan cuanto más petróleo se produciría, y cuando, como consecuencia de la reinyección. En todo caso, debe advertirse que al eximir del pago de regalías el gas destinado a estos usos se están afectando las decisiones de las empresas productoras, estimulando la reinyección y la autogeneración con base a gas, frente a los otros usos (de consumo residencial, industrial y de generación eléctrica en el sistema interconectado. No es

evidente que los usos favorecidos por la norma propuesta tengan un mayor valor social que los otros.

7. Conclusión

El Proyecto de Ley responde a dos inquietudes importantes: asegurar que las entidades receptoras de regalías no sufran un cataclismo fiscal, cuando los yacimientos respectivos declinen o los precios bajen, y mejorar la eficiencia con la que utilizan esos recursos. Sin embargo, el Proyecto resulta deficiente en varios aspectos.

En primer lugar, no resulta claro que la intermediación propuesta a través de Findeter permita cumplir con éstos objetivos. Debería imponerse un tope al porcentaje de depósitos que Findeter pueda re prestar a las mismas entidades depositantes, así como un requisito mínimo de inversión de estos recursos en activos líquidos.

En adición, las fórmulas de ahorro y desahorro que prevé el Proyecto no están bien diseñadas y darían lugar a situaciones inconvenientes (entidades obligadas a ahorrar cuando sus ingresos están disminuyendo o viceversa) e inequitativas. Así, por ejemplo, las receptoras de regalías por concepto de explotación de hidrocarburos tendrían que ahorrar un porcentaje muy superior de sus ingresos en comparación con las que se benefician de explotaciones mineras, puesto que las normas del FAEP continuarían aplicándose a las primeras. De igual forma, durante los primeros diez años algunas entidades territoriales podrían retirar todos sus ahorros ante una baja importante en la cuantía recibida por regalías, a tiempo que otras en situación casi idéntica no podrían retirar nada. Estos inconvenientes se subsanarían al adoptar en todos los casos, por ejemplo, una fórmula de ahorro y desahorro similar a la que se ha venido aplicando con éxito en el FAEP, adecuadamente calibrada para obtener el nivel de ahorro que el Congreso y el Gobierno consideren apropiado con base en las proyecciones oficiales.

Finalmente, la exención prevista al pago de regalías para ciertos usos del gas natural generaría un sesgo en el uso de éste recurso que no parece justificable desde el punto de vista de la economía nacional.