

**FEDESARROLLO**

---

Centro de Investigación Económica y Social

# **Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo de Reforma a las Regalías**

Roberto Steiner y Jairo Núñez  
Debate de Coyuntura Legislativa  
Bogotá, 21 de octubre de 2010

**Debilidades del actual sistema**

**La propuesta del Gobierno**

**Comentarios Fedesarrollo**

## Debilidades del actual sistema

# Actual Esquema de Regalías

(Acumulado 1994-2009: \$42.2 billones)

## Regalías Directas (\$33.3 b)

5% para FONPET

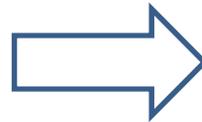
- 49% para departamento productor (\$20.5 b)
- 23% para el municipio productor (\$9.8 b)
- 7% para el municipio portuario (\$3.0 b)

## Regalías Indirectas (\$8.9 b)

- 21% para el **Fondo Nacional de Regalías** para desarrollo de proyectos de inversión en las entidades no receptoras (\$8.9 b)

50% para FONPET

Ley 756 de 2002



Departamentos (municipios) deberán asignar mínimo 60% (75%) del total de sus regalías a mortalidad infantil, cobertura básica en salud y educación, y cobertura de acueducto y alcantarillado cuando no se haya alcanzado las coberturas mínimas.

R  
E  
G  
A  
L  
Í  
A  
S

Deberían impactar coberturas mínimas

Educación: 90%

Salud de la población pobre: 100%

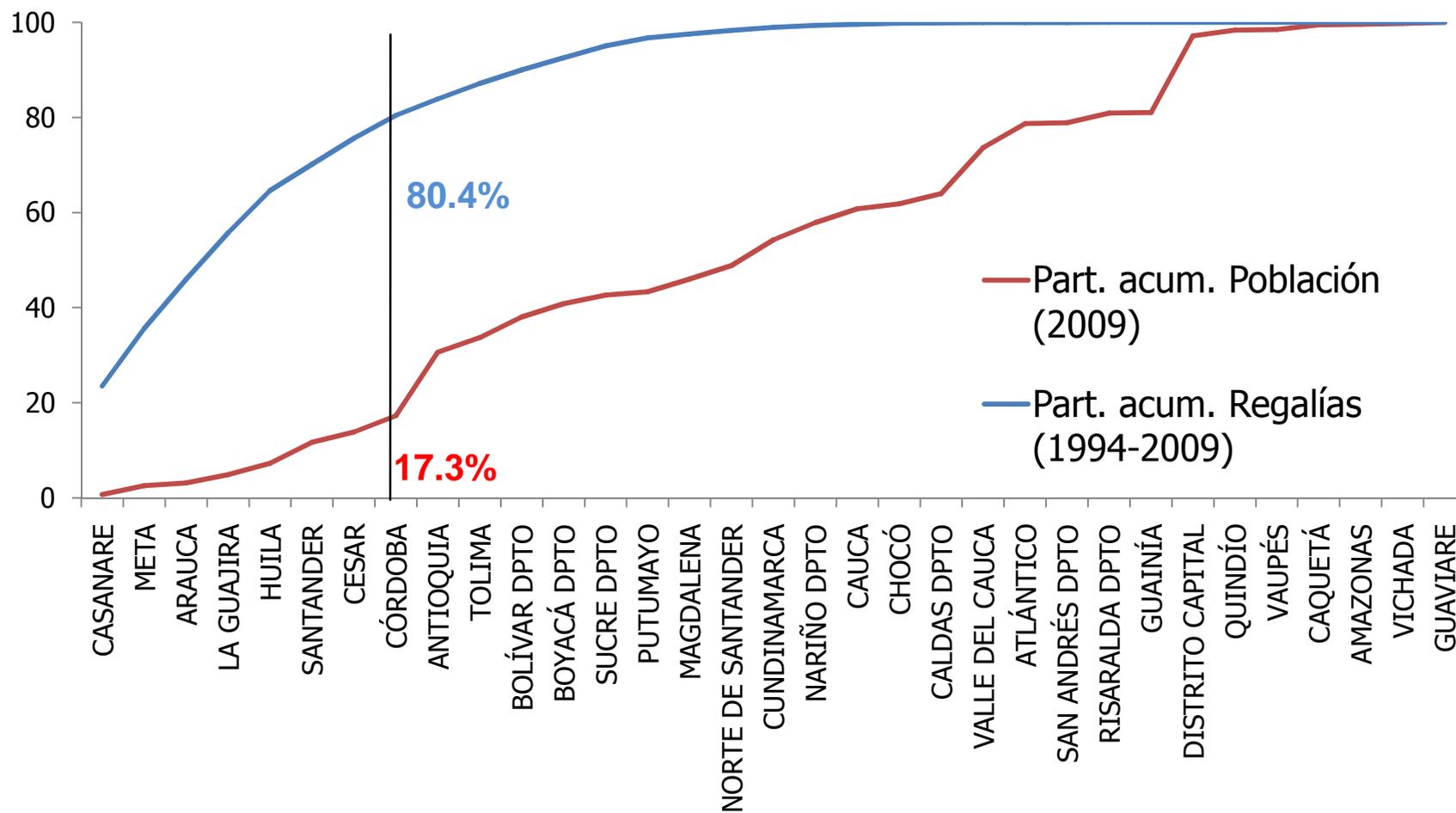
Acueducto y alcantarillado: 70%

Mortalidad infantil máxima: 1%

## Resultados del actual esquema

- Es altamente inequitativo
- Es ineficiente
- No ha producido mejoras significativas en las condiciones de vida de los habitantes de las zonas beneficiadas
- Se han identificado numerosas irregularidades en el manejo de recursos

# Concentración de las regalías (directas) vs. distribución de la población



Fuente: cálculos con base en DNP-MHCP

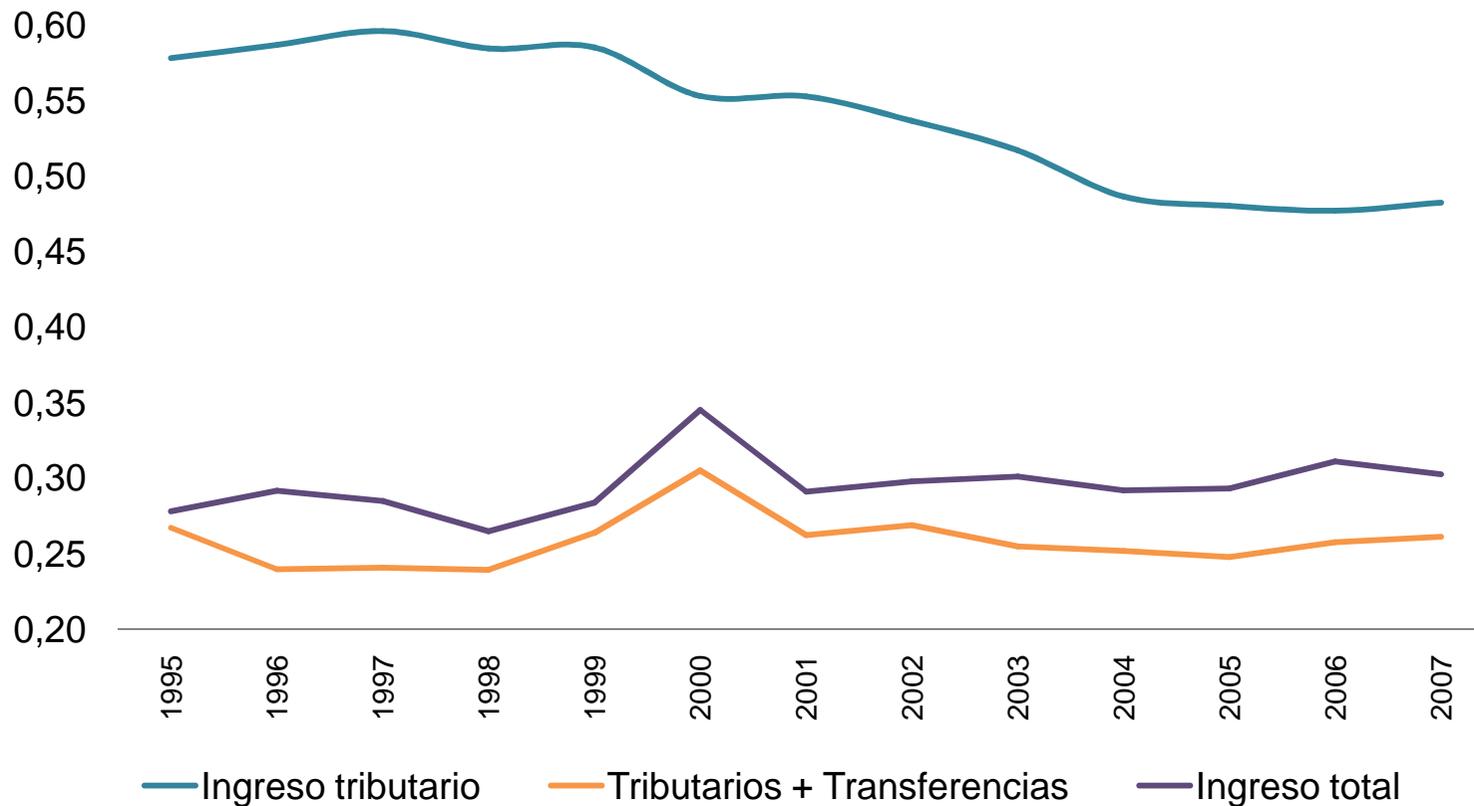
## Compensación de las transferencias

Pais	Gini antes	Gini después	Reducción
Italia	.21	.10	52%
España	.15	.04	73%
Noruega	.13	.05	62%
Portugal	.34	.14	59%
Turquía	.22	.06	73%
OECD	.14	.05	64%

Tomado y adaptado de Blöchliger et al (2007)

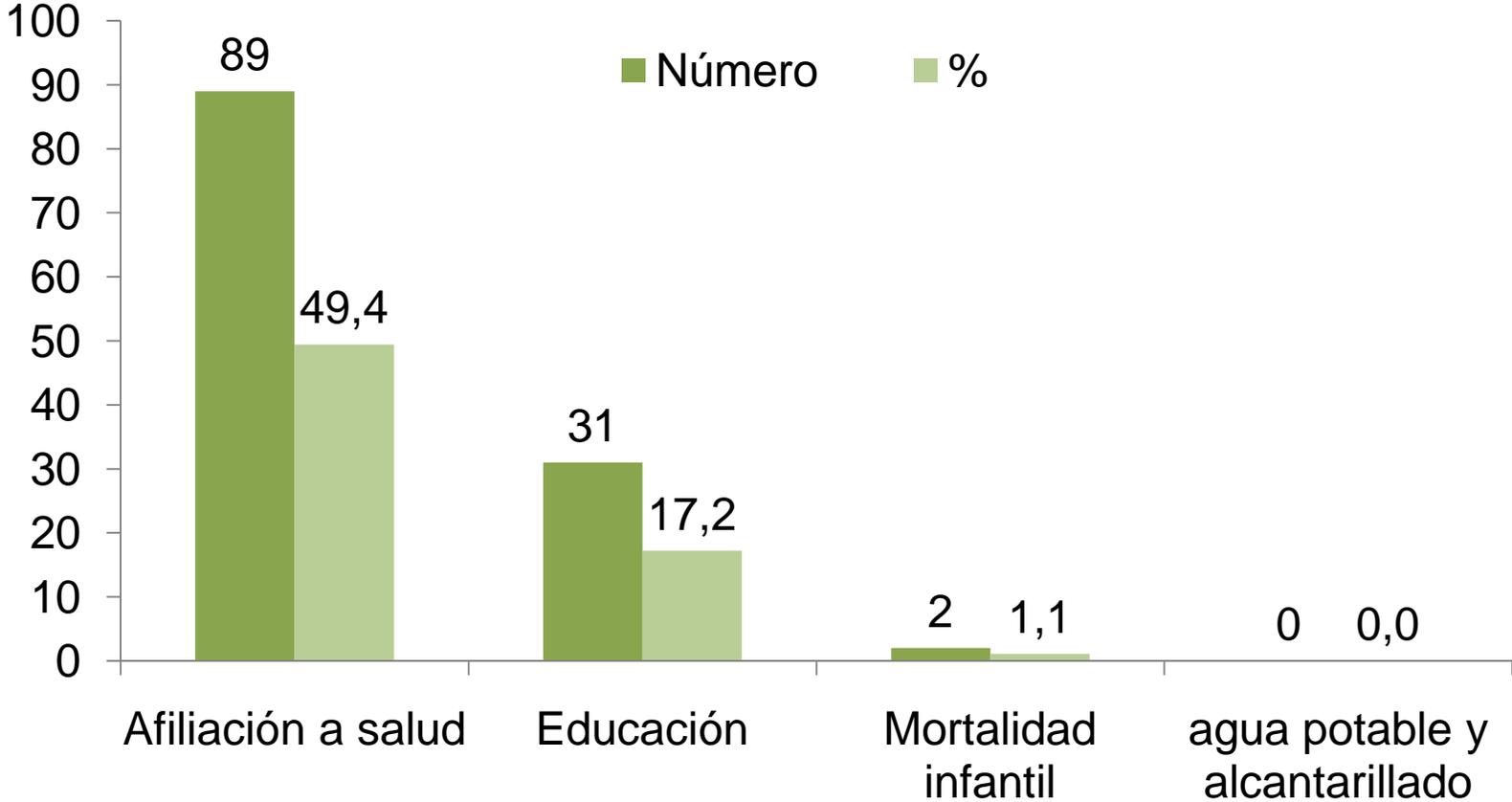
## Distribución de los ingresos locales: coeficiente Gini de los ingresos fiscales per cápita

Un coeficiente Gini más bajo significa una distribución más equitativa de los ingresos (por hogar) entre los municipios



Fuente: DDTS/DNP.

# Entidades certificadas dentro de las 180 más beneficiadas (receptores del 99.2% de los recursos)



Fuente: DNP-MCHP

# Variables descriptivas

	Total Nacional			Mayores Receptores			Receptores		
	1995	2007	Crecimiento Promedio	1995	2007	Crecimiento Promedio	1995	2007	Crecimiento Promedio
Log (Matricula)	7.9	8.1	1.9%	8.6	9.0	3.3%	7.9	8.1	1.8%
Log (Afiliados)*	8.5	9.2	8.1%	9.0	10.0	11.0%	8.5	9.1	7.9%
Log (Regalías)	16.5	19.1	26.1%	21.7	23.2	14.7%	15.8	18.5	27.2%
Log (SGP)	11.9	12.3	3.7%	12.3	13.4	10.0%	11.9	12.3	3.4%
Log (Tributarios)	14.6	14.8	2.2%	15.3	16.2	8.2%	14.5	14.7	1.9%
Tasa Homicidios	0.5	0.42	-2.2%	0.55	0.60	0.7%	0.53	0.41	-2.4%
Participación	0.6	0.64	1.5%	0.54	0.62	1.3%	0.55	0.65	1.5%
Representatividad	0.5	0.55	0.9%	0.46	0.41	-0.9%	0.50	0.56	1.0%
Partidos	1.9	3.1	4.9%	1.85	3.91	7.1%	1.86	3.10	4.8%

\* El periodo para salud es 1998-2007

Fuente: Núñez (2010) para el PNUD

## Determinantes econométricos de la matrícula

Variable	Elasticidad	Eficiencia Relativa	t-stat
SGP (pc)	0.0554	1	10.13
Recursos propios (pc)	0.0202	1/2.7	6.87
Regalías (pc)	0.0050	1/11	5.34
Reg. * 57 mayores recep.	0.0183	1/3	4.55
SGP * 57 mayores recep.	0.0550	1	-0.17

Fuente: Núñez (2010) para el PNUD

## Resultados: cobertura en educación (matrícula)

- Un peso de gasto de SGP en educación es once veces más eficiente que un peso de gasto de regalías
- Un peso de gasto de SGP en educación es 2.7 veces más eficiente que un peso de gasto de recursos propios
- La ineficiencia de las regalías en materia de educación es mayor en los municipios “menos receptores”
- En cambio, un peso de gasto de SGP impacta la cobertura en educación de manera homogénea en los diferentes municipios

## Determinantes econométricos de la afiliación al RS en salud

Variable	Elasticidad	Eficiencia Relativa	t-stat
SGP (pc)	0.3258	1	31.04
Recursos propios (pc)	0.0127	1/26	4.54
Regalías (pc)	0.0154	1/21	9.24
Reg. *57 mayores recep.	0.0389	1/8	8.71

Fuente: Núñez (2010) para el PNUD

## Resultados: cobertura en salud (afiliados)

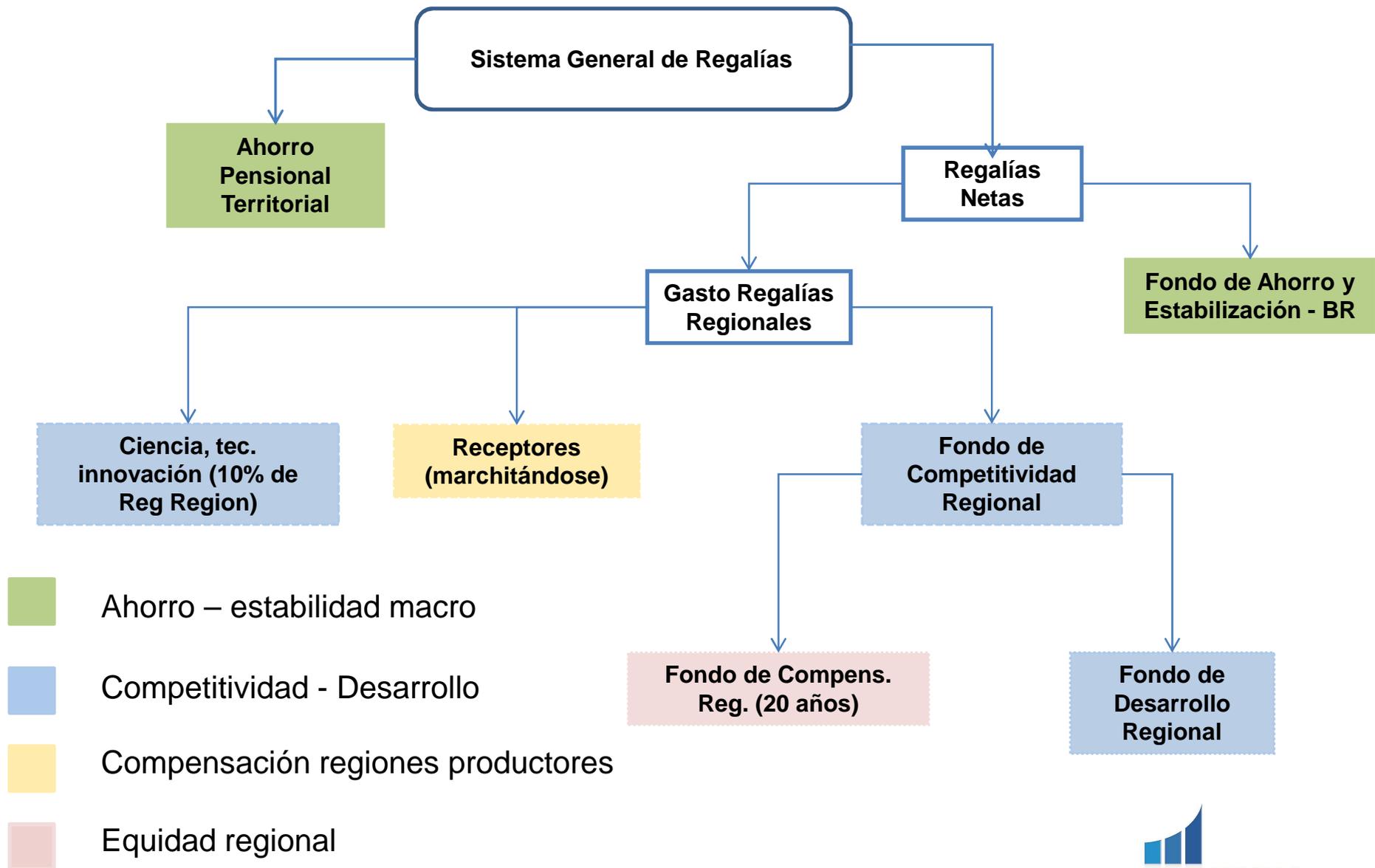
- Un peso de gasto de SGP en salud es 21 veces más eficiente que un peso de gasto de regalías en salud
- Un peso de gasto de SGP en salud es 25 veces más eficiente que un peso de gasto de recursos propios
- La ineficiencia de las regalías en materia de salud es mayor en los municipios “menos receptores”

## La propuesta del Gobierno

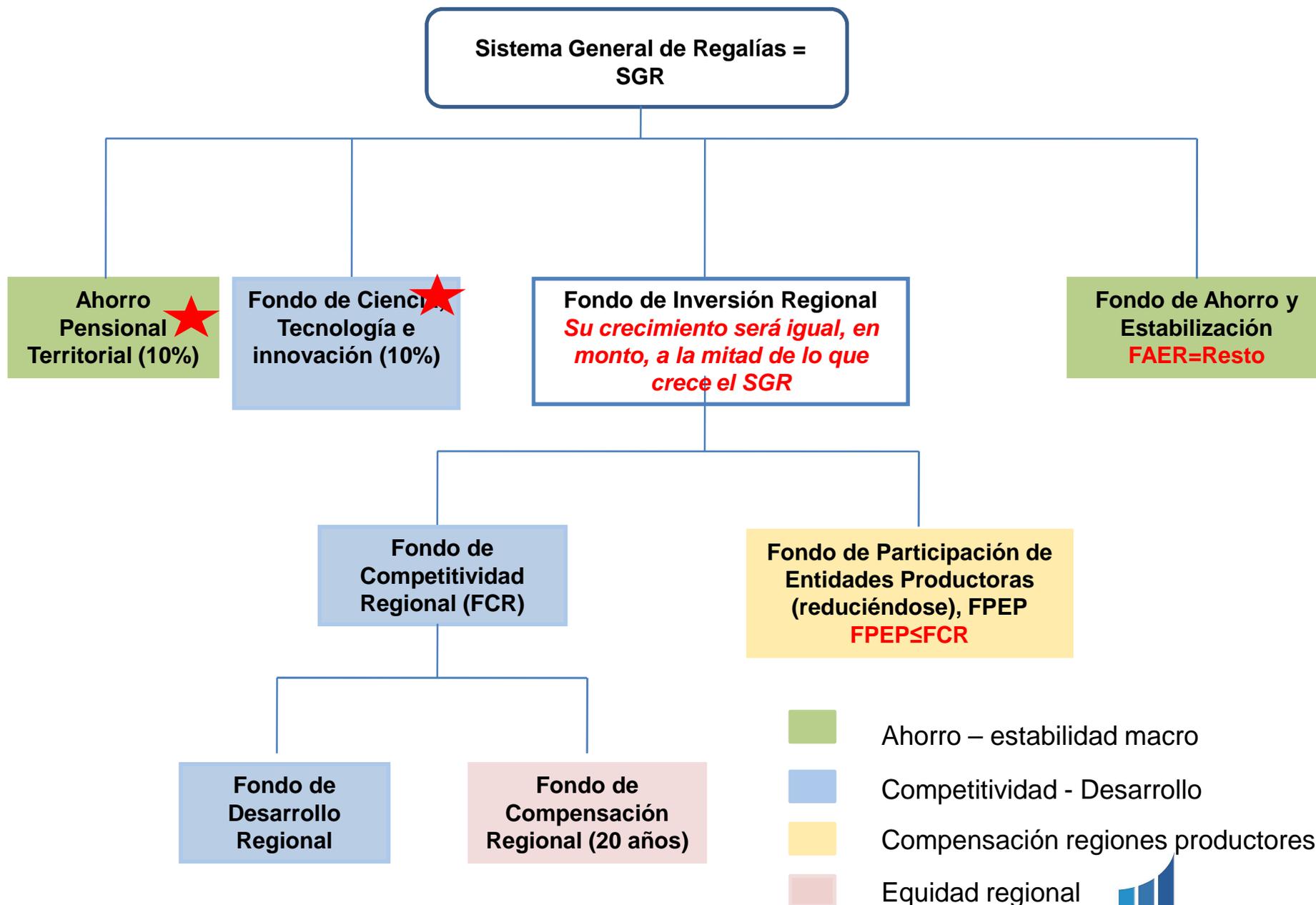
# La propuesta del Gobierno

- Objetivo: garantizar un manejo eficiente de los recursos provenientes del sector minero-energético
- ¿Por qué?
  - El sistema actual tiene enormes debilidades
  - Para el caso del sector minero-energético, la experiencia con el manejo de bonanzas no ha sido buena y es factible que otra se avecine
- Tres aspectos fundamentales en la propuesta
  - Estabilidad macroeconómica
  - Equidad en la distribución, entre regiones y entre generaciones
  - Inversión eficiente de los recursos excedentarios en función de las prioridades de desarrollo del país

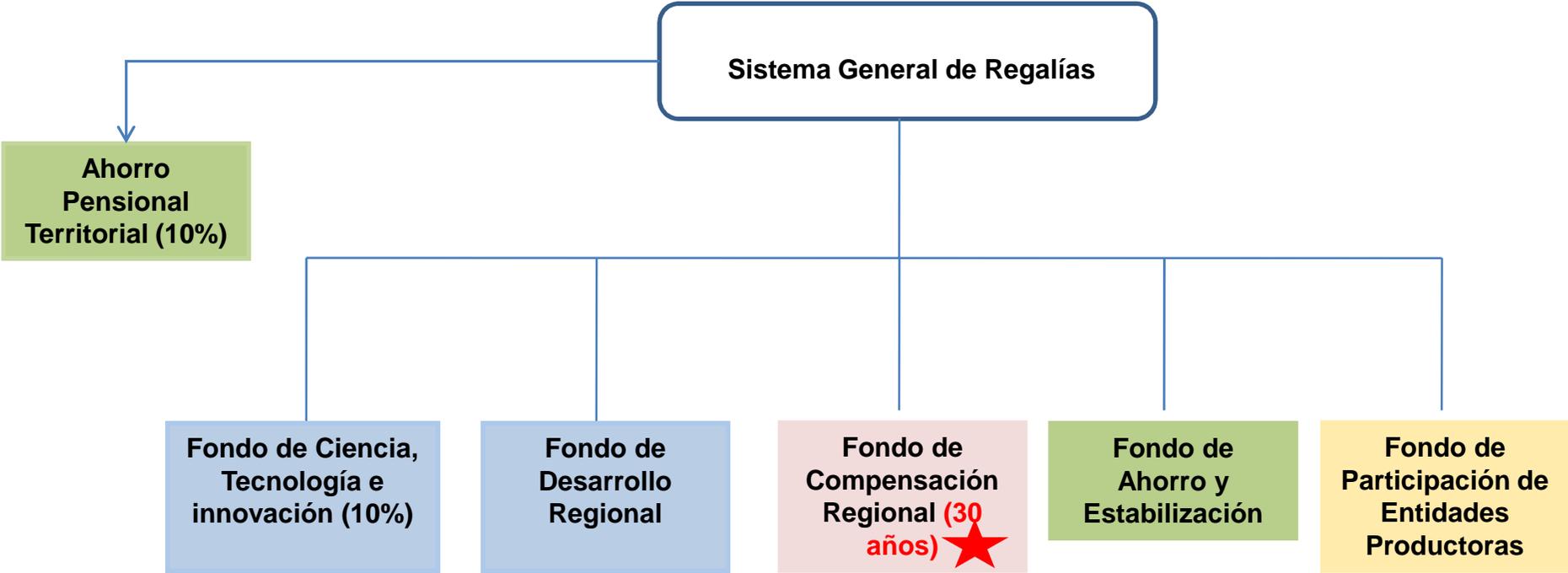
# Propuesta Original



# Lo aprobado en primer debate: mayor inflexibilidad



# Lo aprobado en segundo debate: más vida al Fondo de Compensación



-  Ahorro – estabilidad macro
-  Competitividad - Desarrollo
-  Compensación regiones productores
-  Equidad regional

## Comentarios Fedesarrollo

# Reforma inaplazable

- La reforma es necesaria HAYA O NO HAYA auge minero-energético
- Se justifica plenamente la redefinición de los beneficiarios y la eliminación de la distinción entre regalías directas e indirectas
- Los lineamientos generales van en la dirección correcta

# Se están incluyendo cada vez más porcentajes en la Constitución

- Inconveniente porque inflexibiliza el sistema (A. Hernández)
- Lo ideal sería dejar todos los porcentajes para la ley, que según lo aprobado en segundo debate sucedería muy pronto (esa ley la discutiría *este* congreso):
  - El Gobierno Nacional contará con un término de tres meses para radicar el proyecto de ley que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional
  - Una vez radicado el proyecto, el Congreso contará con un término de 9 meses para su aprobación
  - Si vencido este término no se ha expedido la ley, se faculta al Gobierno Nacional para expedir decretos extraordinarios que regulen la materia

# Fondo de Compensación

- No se necesita: en materia de educación y salud el SGP es varias veces más eficiente
- Infortunadamente, lo aprobado imposibilita mandarle recursos de regalías al SGP:

“Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones (...)”

*Parágrafo del Artículo 2 aprobado en Segundo Debate*

- Dado el compromiso político, la vida limitada del fondo es acertada en términos de incentivos
- Lastimosamente, hay tendencia a alargarla (de 20 a 30 años)

# Fondo de Ahorro y Estabilización

- Debe ser mecanismo complementario a la regla fiscal y debe estar coordinado en términos de diseño

# El rol del DNP

- Dos nuevos grandes retos para el DNP:
  - **REGALÍAS:** asistencia y acompañamiento en la identificación, diseño e implementación de los *proyectos de inversión regionales* con recursos de las regalías
  - **REGLA FISCAL:** papel fundamental en la asignación de los recursos del Presupuesto Nacional a proyectos de inversión en la “bolsa concursable” creada con la regla fiscal
- Para hacer un buen uso de los recursos asignados a ciencia y tecnología se requiere un fortalecimiento del sistema (de c y t) a nivel nacional y particularmente regional; el DNP debe jugar un rol importante
- El control de los recursos de regalías debe salir del DNP y pasar a un organismo de control, para que el de planificación se dedique a planificar

## ¿Cómo juegan el Acto Legislativo de Regalías y la Ley de Ordenamiento Territorial?

- Aunque no es explícito en el Acto Legislativo, el MHCP y el DNP han hablado de grandes regiones como unidad de distribución y asignación de los recursos
- Por su parte, la LOT promueve la creación de regiones (pero la asociación es por iniciativa de las mismas ET!) y crea el Fondo de Compensación
- Nos preguntamos si las regiones en las que están pensando el MHCP y el DNP en el Acto Legislativo de Regalías son las mismas que ha imaginado el Ministro del Interior en la LOT