

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

AL PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS PARA EL BIENIO DEL 1 DE ENERO DE 2017 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018”

De conformidad con las disposiciones de la Constitución Política y de la Ley 1530 de 2012, el Gobierno Nacional presenta al Honorable Congreso de la República el proyecto de ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) para el bienio 2017 - 2018¹, por valor de \$11,8 billones.

La inversión de las regalías permitirá ejecutar programas estratégicos para apoyar el crecimiento económico, la generación de empleo y los programas sociales para superar la pobreza y mejorar las condiciones de equidad de las regiones y de su población. El SGR, junto con el actual Plan Nacional de Desarrollo², es un instrumento de gran importancia para el desarrollo de las regiones y de sus habitantes, y para la reducción de las inequidades intra e interregionales.

El proyecto de presupuesto que se presenta a consideración del Congreso de la República se fundamenta en el plan de recursos para un horizonte de 10 años formulado con base en información reportada por la Agencia Nacional Minera (ANM) y por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estas proyecciones pueden verse afectadas por múltiples factores que generan volatilidad en las variables del sector minero-energético, entre estas, la producción y los precios de los recursos naturales no renovables. Hemos buscado que las proyecciones se ajusten al mejor estimativo posible de ingreso y a metas ajustadas de producción, de acuerdo con las circunstancias actuales del sector. Las estimaciones del Plan de Recursos del SGR 2017-2026 se han efectuado en un marco de transparencia y responsabilidad fiscal, de manera que la asignación de recursos se haga en estricto cumplimiento al mandato constitucional y a las normas que lo desarrollan y reglamentan³.

¹ Proyecto de ley “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018”.

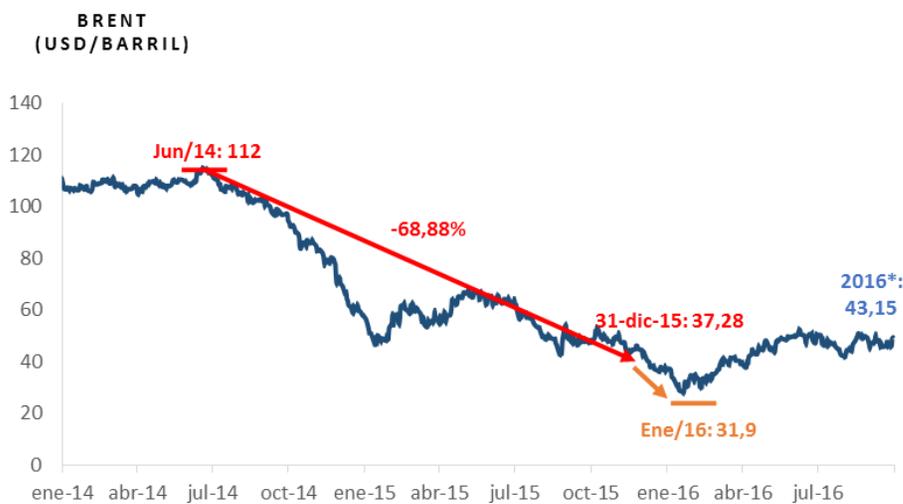
² Ley 1753 del 9 de junio de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2016-2018, *Todos por un Nuevo País*.

³ La reglamentación del SGR puede consultarse en la dirección electrónica <https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx>

A. CONTEXTO INTERNACIONAL DE LOS PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

La caída en el precio internacional de las materias primas hacia finales de 2014 ha sido una de las caídas más fuertes de los precios de los *commodities*, en particular en los precios del crudo. Entre junio de 2014 y diciembre de 2015, los precios del petróleo disminuyeron en 66,8%, y se situaron en un nivel de 37,28 USD/BBL para el Brent, como se puede observar en el gráfico 1.

Gráfico 1. Histórico precio del petróleo Brent

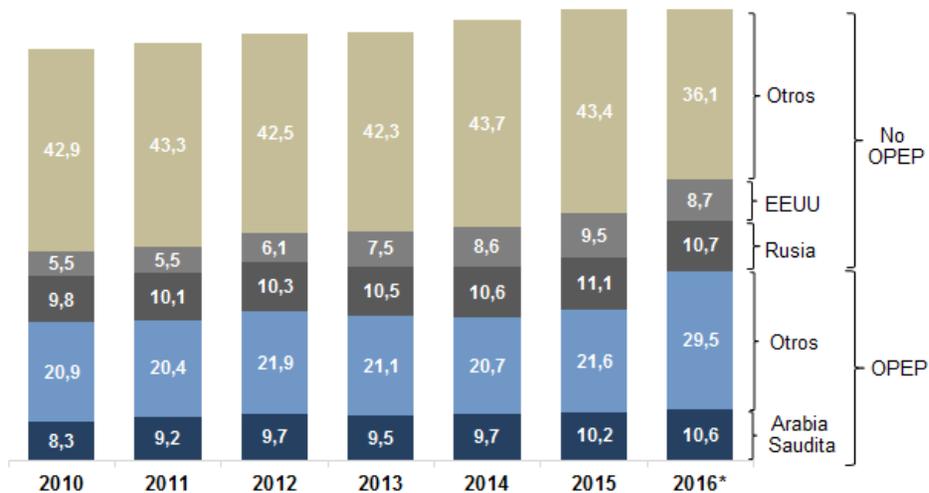


* Promedio año corrido 2016 con corte a 30 de septiembre.
Fuente: Bloomberg

El escenario de precios bajos se ha explicado, principalmente, por una sobreoferta mundial de crudo tras el aumento en la producción de petróleo de esquisto por parte de los Estados Unidos, la resistencia de la OPEP para recortar su producción, y el menor dinamismo económico en países como China y la Zona Euro, que en conjunto representan alrededor del 26% de la demanda de esta materia prima.

El gráfico 2. Presenta la oferta mundial de crudo por principales países exportadores.

Gráfico 2. Oferta mundial de crudo - Principales países productores



*Datos a agosto 2016.

Fuente: Bloomberg cálculos MHCP.

Durante el primer trimestre de 2016, el comportamiento del crudo estuvo marcado por una alta volatilidad, lo que llevó los precios a niveles no observados desde hace 12 años. Las principales presiones a la baja se generaron como resultado de la incertidumbre generada por las tensiones geopolíticas en Oriente Medio, el levantamiento de las sanciones económicas a Irán, que ha generado expectativas de mayor producción de crudo disponible en el mercado, y por los altos niveles de producción registrados por Rusia y Arabia Saudita, lo cual ha contribuido a que persista un balance positivo a favor de la oferta, como se puede observar en el gráfico 1.

No obstante, se espera que para el segundo semestre del año este comportamiento se revierta en respuesta a la declinación en la producción de los Estados Unidos y una recuperación de la demanda, aunque a niveles inferiores a los observados en los últimos años. En el gráfico 3 se puede observar el comportamiento de los precios del petróleo desde el primero de Julio hasta el 30 de septiembre de 2016. En los desarrollos recientes del mercado de crudo es importante resaltar que en la última semana de septiembre un delegado de la OPEP afirmó que el grupo exportador de petróleo llegó a un preacuerdo para reducir la producción de 33,24 MB a 32,5 MB en la reunión informal que se llevó a cabo en el marco del foro de la Agencia Internacional de Energía (IEA) en la ciudad de Argelia. Sin embargo esta decisión deberá concretarse en la próxima reunión de la organización que se realizará el 30 de noviembre de 2016.

Gráfico 3. Comportamiento Brent (últimos 3 meses)



Fuente: Bloomberg, con corte a 30 de septiembre de 2016.

Es así como la economía mundial ha tenido que adaptarse a esta nueva coyuntura de precios bajos de las materias primas, en especial los países exportadores. Lo anterior, acompañado también de la desaceleración de la economía china y la normalización de la política monetaria en los Estados Unidos. Estos tres eventos se conjugaron en distintas dinámicas con efectos diferentes sobre la economía de cada país y llevaron al final a una desaceleración del crecimiento de la economía mundial, que pasó de 3,4% en 2014 a 3,1% en 2015, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, FMI.

A pesar de la difícil coyuntura mundial, Colombia ha mostrado resistencia ante los choques externos, gracias a la estabilidad de sus políticas macroeconómicas y fiscales que le permitieron a la economía colombiana registrar un crecimiento de 3,1% en 2015, el cual fue el segundo mayor crecimiento entre las ocho economías más grandes de la región, superada únicamente por Perú (3,3%). En el primer semestre de 2016, la economía colombiana creció en un 2,3%, nivel cercano al crecimiento de México el cual creció al 2,5% y superior al crecimiento de Chile, el cual se ubicó en 1,9%.

El gobierno es consciente de los desafíos que planea esta coyuntura para la política macroeconómica y fiscal, para lo cual se han aplicado diferentes medidas como la política de *Austeridad Inteligente*, que busca absorber el choque petrolero y darle paso a una Nueva Economía centrada en la industria, la agricultura y el turismo, sectores que han sido identificados como estratégicos para mantener el nivel de empleo y el crecimiento económico. Aun así, el sector petrolero mantendrá su importancia para la economía del país, el Gobierno nacional fortalecerá su dinamismo, en el entendido de que si se quiere una nueva economía se necesita que este sector permanezca sólido.

Bajo este contexto, es preciso resaltar que la legislación del Sistema General de Regalías (SGR), a partir de lo dispuesto en el inciso 6 del artículo 361 de la Constitución Política, prevé mecanismos que hacen frente a coyunturas como la que se está observando y que hacen posible que se mantenga una estabilidad de los recursos de inversión del SGR. Como se detalla en las siguientes secciones, en la elaboración del Plan de Recursos del Sistema General de Regalías y la proyección de los ingresos para el bienio 2017-2026, se logra prever dicha estabilidad de la inversión.

B. SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR

La reforma al sistema de distribución de los ingresos de regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR), con sus componentes de equidad regional y de equidad social, hace parte de la estrategia para reducir la pobreza en el país. Bien empleadas, las regalías son una herramienta eficaz en términos de inclusión social, propósito principal de este gobierno, por lo que tienen un papel fundamental que jugar en el desarrollo de la estrategia de tres pilares que caracterizan el programa de gobierno del presidente Santos para el periodo 2014-2018: paz, equidad y educación. Las cifras más recientes del DANE muestran que vamos en la dirección correcta⁴.

1. Marco General del SGR

⁴ Las cifras más recientes del DANE registran a junio de 2016 un descenso en los niveles de pobreza (medida como pobreza monetaria). La información para este año muestra que el índice de pobreza es de 27,8%, esto es 9,5 puntos porcentuales menos que el de 2010 de 37,2%. Respecto a la pobreza extrema, esta pasó de 12,3% en 2010 a 10,1% en 2013 y 7,9% en 2016. Una reducción de más de cinco puntos, que la sitúa en niveles de un dígito. Así, desde 2010 han superado la pobreza 4,6 millones de compatriotas y en el caso de la pobreza extrema 2,6 millones de personas abandonaron esta situación. Es una información esperanzadora como señal de que las políticas implementadas por el Gobierno nacional van en la dirección correcta. También lo es la reducción en los niveles de desigualdad medidos por el coeficiente Gini (del 53,8 en 2014 al 52 en 2015). Estas cifras, sin embargo, son todavía muy elevadas, lo que hace inaplazable mantener el esfuerzo en el gasto público social que permita afianzar la cohesión social, en un marco de responsabilidad y disciplina fiscal. Para esto será fundamental el papel que cumpla la siembra de las regalías.

La Ley 1530 de 2012 reglamenta la organización y el funcionamiento del SGR. Así mismo, regula todo lo concerniente con la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisa las condiciones de participación de sus beneficiarios, así como el régimen presupuestal del SGR. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones, constituye el Sistema General de Regalías.

De acuerdo con la norma, la definición de los proyectos de inversión a financiarse con los recursos de este sistema, corresponde a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), cuyos miembros representan los tres niveles de gobierno: el Gobierno nacional, gobernadores y alcaldes. Cada nivel de gobierno, tiene un solo voto y la representación a nombre de las regiones es mayoritaria con respecto a los representantes del Gobierno nacional. Esto significa que ningún nivel de Gobierno nacional o territorial puede aprobar unilateralmente proyecto alguno que se financie con recursos de regalías, ni decidir sobre el uso de los mismos.

Para efectos de los ejercicios de planeación regional del SGR, se han conformado seis regiones: Caribe, Centro-Oriente, Pacífico, Eje Cafetero, Centro-Sur y El Llano, cada una integrada por los departamentos del área. La Comisión Rectora es el órgano encargado de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema⁵.

Por ser recursos del Estado, la normatividad vigente dispone que las regalías deben administrarse con criterio presupuestal. El correspondiente presupuesto, que por mandato constitucional hace parte de un sistema presupuestal autónomo y tiene una vigencia de dos años, es el mecanismo para distribuir los recursos provenientes de las regalías y debe presentarse para estudio y aprobación del Congreso de la República, en fechas, plazos y procedimientos contemplados en la Ley 1530 de 2012, y en desarrollo y acatamiento de lo previsto en la Constitución Política.

⁵ La Comisión Rectora está integrada por el Director del DNP, quien la preside; los ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público; dos gobernadores, de los cuales uno de los departamentos productores, elegido por los mismos, y el otro, por la asamblea de gobernadores por un período de un año; dos alcaldes, de los cuales uno de los municipios productores, elegido por los mismos, y el otro, por la asamblea de alcaldes por un período de un año; un Senador y un Representante, miembros de las Comisiones Quintas Constitucionales, quienes asistirán a las reuniones de la Comisión Rectora como invitados especiales permanentes, con voz pero sin voto.

Es lo que hemos hecho para la vigencia fiscal 2017-2018, puesto que se trata de un presupuesto bienal, con base en las normas que han sido aprobadas y se encuentran vigentes a la fecha.

Así, pues, para estudio y aprobación del Congreso de la República llegan dos proyectos de ley de presupuesto: el Presupuesto General de la Nación (PGN) y el presupuesto que distribuye los recursos del SGR⁶. Nos hemos comprometido a que cada uno de ellos se defina y programe con la mayor transparencia, de manera que cumpla las normas que los reglamentan y atiendan las necesidades de todos los colombianos. Los dos son presupuestos independientes, aunque, según sean las decisiones del OCAD, podrán funcionar de manera coordinada en armonía con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los planes territoriales de desarrollo. Buscaremos que sus resultados se materialicen en más crecimiento, más empleo, menos pobreza y más equidad y prosperidad para todos los colombianos.

2. Composición del SGR

El Acto Legislativo (AL) No. 05 de julio de 2011 creó el Sistema General de Regalías vigente, modificó el anterior mecanismo de reparto de las regalías y dispuso una manera más equitativa de distribución fundamentada en los siguientes criterios: (i) redistribución del ingreso; (ii) probidad en el manejo de recursos; (iii) ahorro, y (iv) equidad social.

El SGR se nutre con la totalidad de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías, producto de la explotación de recursos naturales no renovables. Está integrado por seis componentes básicos: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; Ahorro Pensional Territorial; Participación Directa de entidades territoriales productoras y portuarias; Fondo de Desarrollo Regional; Fondo de Compensación Regional, y Fondo de Ahorro y Estabilización. Además de éstos, la normativa prevé otros beneficiarios y conceptos de gasto. Este sistema de distribución se puede resumir así:

⁶ A la fecha, el proyecto de ley de PGN de 2017 se encuentra en debate en las plenarias del Congreso de la República, después de haber sido aprobado en primer debate por las comisiones económicas por valor de \$224,4 billones. Conforme a la norma, el Gobierno nacional ahora pone a consideración de esa Corporación el proyecto de presupuesto correspondiente al SGR, para el bienio 2017-2018, por una suma de \$11,8 billones.

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI). Busca incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que fomenten la infraestructura y el capital humano y que contribuyan a la transformación de la estructura productiva del país. La Constitución fija un porcentaje fijo del 10% de los ingresos del SGR para este Fondo.

Ahorro Pensional Territorial (APT). Es un porcentaje fijo del 10% del ingreso anual por regalías que continúa el esfuerzo iniciado en 2002 de provisionar el pasivo pensional de las entidades territoriales;

Participación de las entidades territoriales receptoras directas (AD). Asigna recursos exclusivamente a las regiones productoras y a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten recursos naturales no renovables o sus derivados. Es un tratamiento preferencial a estas regiones, que, por sus características, les permite participar en todos los componentes del SGR;

Fondo de Desarrollo Regional (FDR). Es un instrumento clave para la promoción de equidad regional y social. Mediante este componente, la distribución de las regalías se realiza de manera que las zonas más pobres y con mayor población reciban más recursos, con el fin de mejorar los índices de pobreza con respecto al resto del país;

Fondo de Compensación Regional (FCR). De manera similar al fondo anterior, los recursos se asignarán con criterios de pobreza, desempleo y población y se enfocan en las zonas periféricas de Colombia, donde se concentra una parte desproporcionada de la pobreza del país. De esta manera, las zonas costaneras y fronterizas del país tendrán prioridad en la asignación de estos recursos durante treinta años, tiempo durante el cual se espera que sus indicadores de calidad de vida converjan hacia el promedio nacional;

Es importante señalar que la Constitución Política no le asignó un porcentaje fijo de los ingresos del SGR a los anteriores tres conceptos de gasto (AD, FDR y FCR), sino que estableció que éstos deben crecer anualmente a la mitad de la tasa de crecimiento anual de los ingresos totales. Lo anterior, permite que, si bien los ingresos totales del SGR pueden sufrir grandes alteraciones, la fluctuación en los niveles de inversión de estos tres componentes sea mucho menor.

Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Es el principal mecanismo del SGR para promover la estabilidad fiscal y macroeconómica. El valor se determina como residual, es decir, corresponde a la proporción de los

ingresos del SGR que quede después de asignar los porcentajes y asegurar las tasas de crecimiento de los recursos de los demás Fondos y conceptos de distribución del SGR; sin superar en ningún caso el 30% de los ingresos del SGR.

Su objetivo es disminuir la volatilidad de los ingresos por regalías, para lo cual acumula recursos en épocas en que estos crecen y reduce el ritmo de acumulación o libera recursos cuando ocurre lo contrario. Los recursos depositados de este fondo los administra el Banco de la República, y a ellos podrán tener acceso las entidades territoriales cuando se cumpla la causal de desahorro prevista en la Ley.

Otros beneficiarios y conceptos de gasto. Además de las asignaciones descritas, el acto legislativo y la Ley 1530 de 2012, que lo reglamenta y desarrolla, dispusieron que con recursos de las regalías se pueden atender los siguientes beneficiarios y conceptos de gasto del SGR (Artículo 20 Ley 1530), descontándolos de manera proporcional a todos los demás Fondos y asignaciones: Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; municipios del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique (Artículo 154); funcionamiento del sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR, y funcionamiento del SGR.

3. Estructura del sistema presupuestal del SGR

El SGR cuenta con un régimen presupuestal propio, como ya se explicó, independiente del PGN y del Sistema General de Participaciones (SGP), desarrollado en la Ley 1530 de 2012 y en los decretos que la reglamentan y que se rige por los principios de planificación regional; programación integral; plurianualidad; coordinación; continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia (Artículos 61 y 62 de la Ley 1530 de 2012). Esta misma ley define la cobertura del sistema presupuestal de la siguiente manera:

- i) Plan de Recursos;
- ii) Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR, y
- iii) Presupuesto del SGR.

El **plan de recursos** lo elabora el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en la información remitida por los órganos del sistema y contiene una proyección a diez años de las fuentes que lo financian,

discriminada por cada uno de los ingresos. Este plan se presenta como anexo al proyecto de ley del Presupuesto del SGR⁷.

Por otra parte, la norma crea el **Banco de Programas y Proyectos de Inversión** del Sistema General de Regalías, administrado por el DNP, así como los de las entidades territoriales, cada uno de estos bancos de proyectos será administrado por la correspondiente entidad territorial.

El **presupuesto bienal** del SGR está conformado por un presupuesto de ingresos, uno de gastos, y las disposiciones generales, a través de las cuales se definen las normas tendientes a cumplir con los objetivos y fines del sistema.

El **presupuesto bienal de ingresos** del SGR contiene la estimación de los ingresos que se espera recaudar durante el bienio como contraprestación económica a la explotación de los recursos naturales no renovables, y la proyección de otras fuentes de financiamiento del SGR, incluida la disponibilidad inicial de recursos no ejecutados durante el bienio anterior. El presupuesto bienal de ingresos debe guardar consistencia con el plan de recursos.

El presupuesto del SGR es un presupuesto de caja. Esto significa que los ingresos se estiman de acuerdo con lo efectivamente recaudado y los gastos de acuerdo con los pagos efectuados durante el bienio. La mejor estimación posible de los ingresos que podría recibir el sistema, se fundamenta en las proyecciones que para el efecto elabore el Ministerio de Minas y Energía, las cuales se materializan en el Plan de Recursos.

En consecuencia, los recursos recaudados que no se comprometan durante el bienio correspondiente se incorporarán como saldos en el presupuesto del siguiente bienio, conforme a los cierres que para el efecto se realicen en el presupuesto del Sistema General de Regalías, y en los capítulos independientes de regalías del presupuesto de las entidades que reciban recursos del SGR⁸.

⁷ Ley 1530 de 2012. Artículo 72. *Plan de recursos del Sistema General de Regalías.*

El Plan de recursos del Sistema General de Regalías será elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en la información remitida por los órganos del Sistema, y será presentado como anexo al Proyecto de Ley del Presupuesto del Sistema General de Regalías.

El Plan de Recursos del Sistema General de Regalías contendrá una proyección de las fuentes de financiamiento del mismo a diez años, discriminada por cada uno de los ingresos, según lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

El Plan de recursos servirá como insumo para la toma de decisiones del Sistema General de Regalías y la discusión de su presupuesto.

⁸ Por ser un presupuesto de caja, la norma también ha autorizado al Gobierno nacional para que realice los ajustes necesarios cuando se presenten diferencias durante la ejecución del presupuesto, entre los recursos proyectados y los efectivamente recaudados, siempre y cuando no se modifique el monto de ingresos presupuestado aprobado por el Congreso de la República. En todo caso, el Gobierno nacional propondrá a esta Corporación los ajustes que se requieran si se presentasen circunstancias favorables que modifiquen significativamente el monto esperado de los ingresos.

El **presupuesto bienal de gastos** contiene la totalidad de las autorizaciones de gasto para el bienio, de acuerdo con las participaciones definidas en la norma. Está integrado por el presupuesto de los órganos encargados de la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, del funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (que incluye los recursos destinados a la Contraloría General de la República) y del funcionamiento del SGR; el Presupuesto para las asignaciones a los fondos y beneficiarios definidos en el artículo 361 de la Constitución y en la Ley 1530 de 2012; y el presupuesto de las entidades beneficiarias receptoras directas de regalías y compensaciones, en lo que les corresponde, así como el de los demás órganos que la ley defina. La Ley establece que cada uno de los órganos del SGR disponga de una sección presupuestal propia.

En el presupuesto de gastos solo se podrán incluir autorizaciones de gasto que correspondan a:

- a) Las normas contenidas en la Ley 1530 de 2012 que organizan los órganos, entidades y fondos que hacen parte del SGR;
- b) Las destinadas a dar cumplimiento a los proyectos de inversión que se financiarán con recursos del SGR;
- c) Las participaciones de las entidades receptoras de asignaciones directas de regalías y compensaciones;
- d) Las destinadas a la vigilancia y control fiscales de acuerdo con lo previsto en la ley en mención, y
- e) Créditos judicialmente reconocidos.

Respecto a la **preparación** del proyecto de presupuesto, la norma establece que éste lo preparará el Ministerio de Hacienda en coordinación con el DNP y el Ministerio de Minas y Energía (MME) y según las definiciones adelantadas por los OCAD (Artículo 82 de la Ley 1530 de 2012), con fundamento en los demás componentes del sistema y los principios presupuestales previstos en la ley. Antes de presentarlo al Congreso de la República, el Ministro de Hacienda someterá a consideración de la Comisión Rectora del SGR el proyecto de presupuesto bienal, la cual rendirá su concepto y formulará las recomendaciones que considere convenientes.

La **presentación** del proyecto de ley está a cargo de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, y se hará el primer día hábil del mes de octubre, acompañado de la correspondiente exposición de motivos.

Una vez presentado el proyecto, el Congreso de la República abocará su **estudio y aprobación** de acuerdo con el reglamento y en las fechas y plazos que se resumen en la tabla 1, tiene como plazo final para aprobar el proyecto antes de la medianoche del 5 de diciembre. De no aprobarse en las fechas previstas, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, el cual incluye las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate. En este evento, el Gobierno nacional expedirá mediante Decreto el Presupuesto del SGR. Lo mismo operará cuando la Corte Constitucional declare inexecutable la ley aprobatoria del presupuesto del SGR (Tabla 1).

Las principales etapas que integran el proceso de programación, presentación, estudio y aprobación del proyecto de presupuesto del SGR se sintetizan a continuación.

Tabla 1
Cronograma del proceso de programación y aprobación de la ley bienal de presupuesto del SGR
Ley 1530 de 2012

No	PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACION DEL PRESUPUESTO	FECHA LÍMITE
1	Los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía presentarán al Congreso de la República, cada dos años, el proyecto de ley de presupuesto del SGR, acompañado de una exposición de motivos (Art. 83 de la Ley 1530 de 2012).	Primer día hábil de octubre
2	Devolución del proyecto por parte de las Comisiones si no se ajusta a los preceptos de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política (Art. 84 de la Ley 1530 de 2012).	Antes del 15 de octubre
3	En caso de devolución del proyecto, el gobierno lo presentará de nuevo con las enmiendas correspondientes, cuando estas sean procedentes (Art. 84 de la Ley 1530 de 2012).	Antes del 20 de octubre
4	Aprobación en primer debate en las Comisiones Económicas (Art. 84 de la Ley 1530 de 2012).	Antes del 5 de noviembre
5	Inicio del segundo debate en plenarias de Cámara y de Senado (Art. 84 de la Ley 1530 de 2012).	A partir del 14 de noviembre
6	Aprobación de la ley de presupuesto del SGR (Art. 87 de la Ley 1530 de 2012).	Antes de la media noche del 5 de diciembre
7	Sanción Presidencial, con efectos fiscales a partir del 1 de enero.	Antes de finalizar diciembre
8	El ministro de Hacienda podrá presentar ante el Congreso de la República adiciones al presupuesto del SGR, cuando la proyección de ingresos del SGR sea superior a los ya presupuestados (Art. 89 de la Ley 1530 de 2012).	Durante la vigencia bienal
9	En el caso de que el MME evidencie una disminución en los recaudos del SGR o una reducción sustantiva en sus proyecciones de ingresos contenidos en el plan de recursos, previo concepto de la Comisión Rectora, el Gobierno nacional expedirá el decreto correspondiente de suspensión o reducción (Art. 91 de la Ley 1530 de 2012).	Con efectos fiscales a partir de la fecha de su publicación

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Como ocurre con el PGN, el órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias relacionadas con el presupuesto del SGR también es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que acompañará el trámite del proyecto de ley en el Congreso y brindará la información necesaria para su estudio y aprobación. En consecuencia, sólo el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá aprobar a nombre del Gobierno nacional la modificación al presupuesto del Sistema General de Regalías. El Congreso de la República podrá efectuar propuestas de modificación que para ser aprobadas requerirán previamente aval por escrito del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

C. PLAN DE RECURSOS 2017-2026 Y PRESUPUESTO BIENAL DE INGRESOS DEL SGR 2017-2018

El artículo 2.2.4.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, le asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Política Macroeconómica, la función de elaborar el Plan de Recursos del SGR con fundamento en la información remitida por el Ministerio de Minas y Energía, las Agencias Nacionales de Hidrocarburos y Minería y el Departamento Nacional de Planeación⁹.

En la elaboración de esta proyección de ingresos es importante tener en consideración la alta volatilidad que ha caracterizado el mercado de *commodities* durante los últimos dos años, en especial, el mercado de crudo y carbón, y el impacto que esto tiene en el Plan de Recursos del SGR. Así, el crudo registró una de sus mayores caídas al pasar de 115 USD/BBL a mediados de junio de 2014 a un mínimo de 28 USD/BBL en febrero del año en curso. A partir de esta fecha se ha evidenciado una recuperación del precio que ha estado marcada por una alta incertidumbre y una elevada volatilidad. En el caso del precio del carbón, este también ha registrado una tendencia decreciente desde inicios de 2011 al pasar de 129,5 USD/Ton en enero de dicho año a 42,4 USD/Ton en febrero de 2016, cuando alcanzó su nivel más bajo de los últimos cinco años.

A continuación, se presentan los supuestos y proyecciones entregadas por las agencias, los cuales constituyen la base para la elaboración del Plan de recursos del SGR 2017-2026, que se resume en el cuadro 8. La sumatoria de los recursos previstos para 2017 y 2018 son las fuentes que financiarán los gastos que se autoricen para ese bienio para ser ejecutados por los órganos beneficiarios del SGR.

1 Ingresos por hidrocarburos 2017 – 2026

Las proyecciones de las regalías de crudo y gas fueron provistas por la ANH. Es importante precisar que estas proyecciones responden al marco normativo actual del sector y una situación de orden público estable que no impida la operación normal de los campos productores, el transporte o la comercialización de los hidrocarburos. Alteraciones a estas consideraciones, pueden generar escenarios de menores ingresos de

⁹ **Ley 1530 de 2012: Artículo 72. Plan de recursos del Sistema General de Regalías.** *El Plan de recursos del Sistema General de Regalías será elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en la información remitida por los órganos del Sistema, y será presentado como anexo al Proyecto de ley del Presupuesto del Sistema General de Regalías.*

El Plan de recursos del Sistema General de Regalías contendrá una proyección de las fuentes de financiamiento del mismo a diez años, discriminada por cada uno de los ingresos, según lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

El Plan de recursos servirá como insumo para la toma de decisiones del Sistema General de Regalías y la discusión de su presupuesto.

regalías, debido a menor producción, o menor precio de liquidación de regalías producto del incremento de los costos deducibles en los casos en que se afecten los sistemas de transporte de los hidrocarburos.

1.1 Supuestos de Crudo

En el Cuadro 1 se presentan los supuestos empleados por la ANH para la proyección de los ingresos de regalías provenientes de la extracción de petróleo crudo.

Cuadro 1
Supuestos crudo 2017-2026

Variable	Fuente	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Precio de referencia (USD/BBL)	ANH	47.5	60.0	65.0	70.0	70.0	70.0	70.0	70.0	70.0	70.0
Precio boca de pozo (USD/BBL)	ANH	24.6	36.6	41.0	46.0	45.9	45.5	44.8	43.5	46.9	51.2
Producción nacional de crudo (KBPD)	ANH	872	823	790	723	723	723	723	723	723	723
Producción liquidación de regalías (KBPD)	ANH	123	112	106	96	87	74	73	76	63	60

Fuente: ANH

Precio de referencia Brent: corresponde a la senda de precios de referencia Brent empleada en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016.

Precio boca de pozo: corresponde al precio estimado base de liquidación de regalías. El precio de boca de pozo se calcula utilizando una metodología de net-back, la cual consiste en tomar el referente internacional del precio del crudo y deducirle los diferenciales de calidad y todos los costos con transporte, comercialización y trasiegos, con el fin de obtener el precio boca de pozo.

Por ello, para estimar el precio boca de pozo se tuvieron en consideración tres parámetros principales:

1. Precio de venta del crudo al exterior (referencia canasta colombiana): se obtiene descontando del precio de referencia Brent, un diferencial estimado en el puerto de exportación, por la calidad de las mezclas de exportación de Ecopetrol (Castilla, Vasconia, South y Magdalena, principalmente). Los diferenciales de las mezclas de exportación de Ecopetrol con respecto al precio del referente Brent, se obtuvieron del promedio aritmético de los diferenciales mensuales obtenidos para cada mezcla entre los meses de enero del año 2015 y abril de 2016. Lo anterior teniendo en cuenta la alta volatilidad de los precios internacionales en ese período y los precios que se esperan del referente Brent en el período 2017 - 2026.

2. Ajuste por calidad del crudo por campo de producción: utilizando el anterior precio de venta del crudo al exterior, se estimaron los ajustes adicionales por calidad del crudo (gravedad API , contenido de azufre y acidez) para cada campo de producción, teniendo en cuenta las mezclas de referencia usadas por Ecopetrol. Los factores de ajuste corresponden a los actualmente empleados para valorar las regalías de crudo.

3. Deducciones por costos entre boca de pozo y puerto de exportación: se deducen los costos de transporte (oleoducto, dilución, carrotanque, pérdidas volumétricas), trasiego, manejo y comercialización, en que se incurre entre el campo de producción (boca de pozo) y el puerto de exportación. Para ello se tomaron de referencia los valores obtenidos en promedio para cada campo de producción entre enero de 2015 y abril de 2016. Estos costos se agregan y se indexan con la inflación doméstica anual estimada (IPC fin de período) según la información de Marco Fiscal de Mediano Plazo, puesto que no dependen de los precios de venta de los hidrocarburos, sino de costos fijos de inversión y operación.

Producción nacional de crudo: el pronóstico de producción para el periodo 2017-2026 se realizó con base en los informes de recursos y reservas (IRRs) presentados en abril de 2016 por parte de las compañías que desarrollan actividades de exploración y producción en los diferentes contratos (reservas certificadas).

Dichos reportes cuentan con información con corte a 31 de diciembre de 2015 y son avalados por auditores externos. En ellos se incluyen solamente los campos que cuentan con operación comercial, es decir, que no incluyen campos que se encuentran en pruebas de evaluación o que aún no han declarado potencial de comercialización. Tampoco incorporan la planeación y ejecución de proyectos de recobro mejorado en campos de producción existentes, con los cuales se podría obtener un mayor volumen de producción en 3 o 4 años.

Para estimar la producción de crudo, la ANH tomó el pronóstico 2P (el valor de las reservas probadas y probables) reportado en los IRRs, y lo ajustó al incluir un rezago de dos años a las reservas probables. Este supuesto es consistente con la senda creciente de precios para la referencia Brent, la cual genera las condiciones de inversión necesarias para la extracción de estas reservas probables. Este supuesto se adoptó por la ANH, tras haber evaluado el uso de este criterio en los resultados de producción en 2015 y 2016 con respecto a los pronósticos de producción entregados en los IRRs con corte a 31 de diciembre de 2013.

Del mismo modo se asumió que las Reservas Posibles que se presentan para el año 2017 en adelante, se convertirán en Reservas Probadas desde el año 2021, en consideración a la elevación de precios que se proyecta en el mediano plazo por parte de las agencias especializadas y al ciclo que se espera de baja producción nueva, para atender el crecimiento de la demanda, por la reducción de inversiones en exploración en el año 2015 y 2016.

Desde el 2021 en adelante, se tuvo en consideración el efecto de incentivos esperados en proyectos de recobro mejorado, producción incremental y Costa Afuera (recursos contingentes), especialmente por la reducción del porcentaje de regalías que beneficia a este tipo de proyectos, los precios internacionales que se espera para éstos años, y la reducción de costos tecnológicos resultantes del periodo de bajos precios internacionales entre 2014 y 2016.

Producción liquidación de regalías: se contabilizaron los valores derivados de la aplicación de los factores de regalías sobre el volumen de producción pronosticado para cada campo, de acuerdo con la metodología descrita para estimar la producción nacional de crudo. Se tuvo en consideración que el régimen de regalías de proyectos de producción incremental son beneficiarios de un menor porcentaje.

1.2 Supuestos de Gas natural

En el Cuadro 2 se presentan los supuestos empleados por la ANH para la proyección de los ingresos del SGR provenientes de la extracción de gas natural.

Cuadro 2
Supuestos gas natural 2017-2026

Variable	Fuente	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Precio de liquidación del gas (USD/BBLe)	ANH	25.2	24.7	24.0	22.9	22.3	22.0	21.7	21.5	21.2	21.0
Producción nacional de gas (KBPDe)	ANH	189.0	185.6	179.1	171.4	176.8	168.6	162.9	160.1	152.4	137.8
Producción liquidación de regalías (KBPDe)	ANH	33.2	31.9	35.0	36.7	37.2	35.7	34.8	33.8	32.5	29.8

Fuente: ANH

Precio liquidación de gas: el precio de liquidación del gas presentado en el Cuadro 2 corresponde a un promedio de los precios de cada campo, ponderado por volumen del valor total de la producción nacional. Para estimar este promedio, la ANH proyectó el precio de venta del gas de regalías para el mediano plazo, y utilizó como base el precio de comercialización promedio reportado entre octubre de 2015 y marzo de 2016, para cada campo de producción, cuyo valor para cada campo se incrementa en forma anual en un 5,0%, con base en los incrementos de precios observados en los principales campos de producción de gas en el último año.

Es importante precisar que el precio de liquidación de gas resultante registra una tendencia decreciente, pues los campos con mayores precios reducen su participación en la producción nacional, con respecto a los que tienen un menor precio.

Producción de gas: el pronóstico de producción para el periodo 2017-2026 del gas se realizó con base en los IRR presentados en abril de 2016 por parte de las compañías que desarrollan actividades de exploración y producción en los diferentes contratos (reservas certificadas). Para los estimados de producción de gas natural, se tomaron las reservas probadas y probables (pronóstico 2P) consolidadas a partir de los IRRs, y se tuvo en cuenta adicionalmente que un alto porcentaje de la producción de gas está ligada con la producción de petróleo crudo.

Producción liquidación de regalías: Para cuantificar esta producción se aplicaron los respectivos factores de regalías, al volumen de producción obtenido en cada campo, según los criterios mencionados para el pronóstico de la producción de gas.

1.3 Ingresos por hidrocarburos

Con los supuestos descritos, la ANH proyecta los ingresos de regalías por hidrocarburos (Cuadro 3), así:

Cuadro 3
Proyección de ingresos SGR por hidrocarburos 2017-2026 (Miles de millones Col\$)

Variable	Fuente	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Hidrocarburos	ANH	4,227	4,958	5,269	5,323	4,990	4,355	4,180	4,199	3,882	3,924
Crudo	ANH	3,289	4,120	4,417	4,474	4,147	3,544	3,396	3,437	3,152	3,251
Gas	ANH	938	838	852	849	843	811	784	762	730	673

Fuente: ANH

2 Ingresos por minería 2017 - 2026

Las proyecciones de las regalías mineras fueron provistas por la ANM. Los datos de producción fueron suministrados por los titulares mineros en los casos en que fue posible obtener dicha información. Al igual que las proyecciones de hidrocarburos, no se considera la incidencia en la producción de factores externos o inciertos como suspensiones por temas ambientales, huelgas, invierno, así como el otorgamiento o cancelación de nuevos títulos mineros.

2.1. Supuestos Carbón

Los principales supuestos se presentan en el cuadro 4 y se explican a continuación.

Cuadro 4

Supuestos carbón 2017-2026

Variable	Fuente	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Producción (Millones de toneladas)	ANM	97.4	100.2	108.9	111.7	110.8	109.6	108.5	108.2	105.9	98.9
Precio base de liquidación (USD/Ton)	ANM	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46

Fuente: ANM

Producción: la producción de los proyectos de interés nacional, que en el caso del carbón se encuentran ubicados en los departamentos de Cesar y La Guajira, se tomaron de los planes de largo plazo presentados por cada uno de los titulares mineros a comienzos de la vigencia 2016.

Las proyecciones de producción de carbón para los departamentos diferentes al Cesar y La Guajira –es decir, los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander, Cauca y Valle del Cauca– fueron trabajadas con cifras proyectadas de acuerdo con el comportamiento histórico que han presentado.

Precio de liquidación de regalías: Para aquellos proyectos de carbón en los que la regalía depende de índices en dólares, se tomó como base el promedio simple entre los precios API2¹⁰ menos BCI7¹¹ mensuales observados durante toda la vigencia 2015 y los primeros cuatro meses de la vigencia 2016. Esto resulta en un precio estimado por tonelada de USD 46, sin contemplar incremento alguno. Lo anterior, tiene en cuenta la tendencia a la baja de dichos índices y el alto grado de incertidumbre que se ha presentado en el comportamiento del precio en los mercados internacionales.

Para el cálculo de las regalías de carbón de exportación, cuya liquidación se basa en el precio expedido por la UPME, se tomó el promedio de las dos últimas resoluciones expedidas por esta entidad para la vigencia 2016 y se proyectó con base a la variación de la TRM del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016.

2.2 Otros minerales 2017-2026

Los supuestos que se emplearon para la proyección de ingresos provenientes de la extracción de níquel, oro, platino y plata se presentan en el Cuadro 5 y se explican a continuación.

Cuadro 5

Supuestos otros minerales 2017-2026

¹⁰ Es el indicador del precio de carbón térmico en USD por tonelada métrica a 6,000 kcal/kg, para entregas CIF ARA (Amsterdam, Rotterdam, Antwerp).

¹¹ Es el indicador de los valores diarios del flete marítimo entre Puerto Bolívar y Rotterdam, publicados en el SSY Mineral FFA Report, con fuente Baltic Exchange.

Variable	Fuente	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Producción (Millones de libras)	ANM	33.1	30.9	30.9	30.9	28.7	28.7	28.7	26.5	24.3	26.5
Precio base de liquidación (USD)	ANM	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Producción (Millones de gramos)	ANM	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57
Precio base de liquidación (COP)	ANM	88,276	89,809	91,254	92,758	93,377	93,996	94,645	95,264	95,912	96,561
Producción (Millones de gramos)	ANM	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Precio base de liquidación (COP)	ANM	70,335	71,557	72,708	73,906	74,399	74,893	75,410	75,903	76,420	76,937
Producción (Millones de gramos)	ANM	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Precio base de liquidación (COP)	ANM	1,093	1,112	1,130	1,149	1,156	1,164	1,172	1,180	1,188	1,196

Fuente: ANM

Níquel: la proyección de la producción de los proyectos de interés nacional, que en este caso se encuentran ubicados en el departamento de Córdoba, fueron tomados de los planes de largo plazo presentados por cada uno de los titulares mineros a comienzos de la vigencia 2016.

El precio de referencia de liquidación de regalías de níquel se estableció con base en el promedio de las últimas tres resoluciones expedidas por la UPME en pesos colombianos. La variación para las vigencias siguientes se estimó con la variación de la TRM.

Metales preciosos: se tomó como base el promedio simple entre los precios mensuales observados durante toda la vigencia 2015 y los primeros seis meses de 2016. El comportamiento en el mediano plazo se proyectó con la variación de la TRM del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016.

Esmeraldas: para este mineral no se cuenta con un precio de mercado, ya que el pago de regalías corresponde a los precios de venta que presentan los comercializadores de este recurso y dependen de la calidad de las gemas. Se tomó el promedio de recaudo de 2015 y 2016. La base de 2017 se estimó mediante el IPC proyectado para 2016 y el mediano plazo con base en la meta de inflación del Banco de la República.

Hierro: el valor de las regalías se construyó a partir del promedio de estas entre los años 2012 y 2015 con el objetivo de suavizar la proyección, y se aplicó un incremento de 3% anual para los años siguientes.

Materiales de construcción: la proyección se basa en el comportamiento que ha presentado este recurso mineral en el periodo 2012-2015, con un crecimiento de 3% anual en cada vigencia.

2.3 Ingresos por minería

Con los supuestos descritos, la ANM proyectó los ingresos de regalías por extracción de recursos minerales que se presentan en el Cuadro 6.

Cuadro 6: Proyección de ingresos SGR por actividad minera 2017-2026
(Miles de millones Col \$)

Variable	Fuente	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Minería	ANM	1,279	1,297	1,405	1,497	1,528	1,581	1,595	1,585	1,589	1,511
Carbón*	ANM	1,026	1,048	1,154	1,241	1,271	1,324	1,336	1,326	1,329	1,249
Níquel*	ANM	37	27	26	26	25	24	24	23	21	22
Metales	ANM	203	208	211	215	217	218	220	221	223	224
Sal	ANM	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5
Esmeraldas	ANM	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Hierro	ANM	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Caliza, Roca fosfórica, Yeso y Materiales	ANM	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5

Fuente: ANM *Incluye compensaciones

Proyección de ingresos del Sistema General de Regalías

A partir de los supuestos descritos en las secciones 1, 2 y 3, se estima que los ingresos del SGR para 2017 se ubicarían en \$5.506 mil millones y \$6.254 mil millones para 2018, lo que corresponde a un total de \$11.759 mil millones para el bienio 2017-2018 (Cuadro 8). Este monto constituye la base de reparto sobre la cual se aplica la metodología de distribución prevista en la Constitución política y en las demás normas que regulan el Sistema General de Regalías.

CUADRO 8: PROYECCIÓN DE INGRESOS DEL SGR POR FUENTE
(Miles de millones Col \$)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Hidrocarburos	4.227	4.958	5.269	5.323	4.991	4.355	4.180	4.199	3.882	3.924
Crudo	3.289	4.120	4.417	4.474	4.147	3.544	3.396	3.437	3.152	3.251
Gas	938	838	852	849	843	811	784	762	730	673
Minería	1.279	1.296	1.405	1.496	1.528	1.582	1.596	1.585	1.589	1.512
Carbón*	1.026	1.048	1.154	1.241	1.271	1.324	1.336	1.326	1.329	1.249
Níquel*	37	27	26	26	25	24	24	23	21	22
Metales	203	208	211	215	217	218	220	221	223	224
Sal	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5
Esmeraldas	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Hierro	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Caliza, Roca Fosfórica, Yeso y Materiales	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5
Total	5.506	6.254	6.674	6.819	6.518	5.937	5.775	5.784	5.471	5.436

Fuente: ANH y ANM; cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La proyección de ingresos del Plan de Recursos se realiza con la mejor información disponible sobre el comportamiento de las variables de mercado que afectan la actividad minero-energética: esto es, se soportan en supuestos de tasa de cambio, precios y producción de hidrocarburos y minerales de cuyo cumplimiento depende que se materialice el recaudo que se ha estimado, sin embargo, dada la alta volatilidad que estas variables presentan, cambios inesperados en los precios, la actividad productiva o la tasa de cambio pueden afectar las proyecciones. De no materializarse el recaudo, los artículos 89 y 91 de la Ley 1530 de 2012 prevén el mecanismo a seguir para hacer los ajustes correspondientes. Si el recaudo es inferior al esperado,

el Gobierno nacional deberá reducir o aplazar gastos en el presupuesto del SGR, previo concepto de la Comisión Rectora. Si, por el contrario, los ingresos del sistema son mayores a lo proyectado en el Plan de Recursos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará ante el Congreso de la República un proyecto de ley de adición presupuestal.

D. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGR PARA EL BIENIO 2017-2018

Las estimaciones del Plan de Recursos del SGR 2017-2026 constituyen la base para formular la distribución de los ingresos del SGR entre los conceptos de gasto detallados en la sección B de la presente exposición de motivos. Desde el punto de vista fiscal, la elaboración del Plan de Recursos se fundamenta en una nueva institucionalidad fiscal y en una gestión transparente de los recursos públicos que evita la generación de desequilibrios macroeconómicos; favorece la inversión social; contribuye a la reducción de la pobreza y es un agente de primer orden para el desarrollo de las regiones y de sus habitantes.

Como se señaló anteriormente, el artículo 361 de la Constitución Política prevé los mecanismos para lograr niveles estables de inversión pública regional del SGR, promoviendo el carácter contra-cíclico de la política económica. Igualmente, la legislación del SGR dispone los criterios de distribución entre beneficiarios, garantizando su distribución bajo criterios de equidad social y regional.

Es así como la distribución de los recursos del SGR, realizada por el Departamento Nacional de Planeación en cumplimiento de lo señalado en el numeral 5 del artículo 9 de la ley 1530 de 2012, aplicó los diferentes parámetros, porcentajes y reglas de distribución contenidas en el artículo 361 de la Constitución Política, en la ley 1530 de 2012 y en el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, que en términos generales se pueden sintetizar así:

Asignaciones que se descuentan proporcionalmente de los ingresos:

- Fiscalización, yacimientos y cartografía: corresponde al 2% de los ingresos del SGR, de conformidad con el inciso 5 del art 361 de la Constitución Política: \$235,2 mil millones (mm);
- Municipios del Río Grande de la Magdalena y Canal del Dique: corresponde a un 0,5% determinado en el art 331 de la Constitución Política y en el artículo 154 de la Ley 1530 de 2012: \$58,8 mm;
- Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación: corresponde al porcentaje de hasta el 1% determinado en el párrafo 3º inciso 3º del art 361 de la Constitución Política y en el artículo 103 de la

Ley 1530 de 2012. Porcentaje distribuido en partes iguales entre el DNP y la Contraloría General de la República: \$117,6 mm;

- Funcionamiento del SGR: corresponde al porcentaje de hasta 2% con base en lo determinado en el párrafo 3° inciso 3° del art 361 de la Constitución Política y en el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012: \$235,2 mm;

Los recursos anteriores constituyen el 5,5% del monto estimado para el SGR, equivalente a \$646,8 mm.

Asignaciones con porcentajes fijos de los ingresos:

Sobre el saldo, que representa el 94,5% y equivale a \$11.112,5 mm, se calcula la participación que le corresponde al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y al Fondo de Ahorro Pensional Territorial, de acuerdo con los porcentajes previstos en la norma, así:

- Ahorro Pensional Territorial: \$1.111,2 mm. Corresponde a un 10% de los ingresos del SGR después de descontar fiscalización, funcionamiento, monitoreo y ribereños del río Magdalena y Canal del Dique, determinado en el inciso 4° del art 361 de la Constitución Política. Se distribuye entre departamentos y municipios. Además, tiene en cuenta la participación en el monto total de los pasivos pensionales no cubiertos que se encuentren registrados en el sistema de información del Fonpet, y considera variables de Población (40%) y NBI (60%).
- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: \$1.111,2 mm. Corresponde a un 10% de los ingresos del SGR después de descontar fiscalización, funcionamiento, monitoreo y ribereños del río Magdalena y Canal del Dique, determinado en el inciso 4° del art 361 de la Constitución Política. Se asigna entre los departamentos y Bogotá en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos los recursos de los FCR y FDR.

Conceptos de gasto atados a la tasa de crecimiento de los ingresos:

De acuerdo con lo previsto en la norma (Art 361 CP), la inversión crece (cae) a la mitad de la tasa de crecimiento de los ingresos totales lo cual permite garantizar su estabilidad y le permitir a las entidades territoriales mantener su capacidad de ejecución. Aplicando este criterio, el valor a ser asignado a la suma de las Asignaciones Directas, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional, equivale a \$8.158,8 mm; lo cual equivale al 73,42% de los ingresos del SGR.

Este monto se divide así: un 20% para Asignaciones Directas (\$1.631,8 mm) y un 80% a los Fondos de Desarrollo y Compensación (\$6.527,0 mm):

- Entidades receptoras de asignaciones directas y compensaciones del SGR (Productores y Puertos): \$1.631,8 mm. Estos datos fueron suministrados por el Ministerio de Minas y Energía y corresponden a los porcentajes señalados en el inciso 2º del art 361 de la Constitución Política. Es el resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y minerales en un período determinado, tales como: volúmenes de producción; precios base de liquidación; tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalías por recurso natural no renovable, en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos. En el caso de la distribución de asignaciones directas, los datos corresponden a las distribuciones enviadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería.

Los departamentos, municipios o distritos receptores de asignaciones directas, podrán utilizar recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, en caso de que sus asignaciones directas sean inferiores al promedio establecido en el parágrafo 2 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, la presente ley establece el mecanismo idóneo para que el Gobierno Nacional realice las operaciones presupuestales que garanticen el mantenimiento de dicho promedio.

- De los recursos que se asignen a los Fondos de Desarrollo y Compensación, un 60% se destina al Fondo de Compensación Regional (\$3.916,2 mm) y el 40% restante (\$2.610,8 mm) al Fondo de Desarrollo Regional, así:
 - Fondo de Compensación Regional: \$3.916,2 mm. Corresponde a los porcentajes señalados en el parágrafo 2 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política. En su distribución se conforman tres bolsas: i) Una primera bolsa equivalente al 60%. Al interior de esta se aplica el 50% de la bolsa para departamentos de NBI mayor a 30%. El restante 50%, solo para departamentos con municipios de NBI mayor a 35%, se distribuye así: 40% de estos recursos, en proporción a la participación de cada departamento en la población total del país, 50% según la pobreza relativa, medida con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, y el 10% restante, según la tasa de desempleo departamental; ii) Una segunda bolsa del 30% para los municipios de NBI mayor a 35%, que se distribuye en proporción a la población de dichos municipios; iii) una tercera bolsa del 10% para los

municipios de categorías 4, 5 y 6 con NBI menor al 35%, que se distribuye en proporción a la población, 60%, y NBI de dichos municipios, 40%.

- Fondo de Desarrollo Regional: \$2.610,8 mm. Corresponde a los porcentajes señalados en el párrafo 2 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política. Se distribuye entre los departamentos y Distrito Capital con base en una fórmula que tiene en cuenta dos variables: la población y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI. El 60% de los recursos del FDR se distribuye en proporción a la participación de cada departamento en la población total del país y el restante 40% según la pobreza relativa, medida con el NBI. Para estos efectos, se utilizaron las proyecciones oficiales de población suministradas por el DANE. El NBI, en todos los casos, es el suministrado por el DANE, según el Censo 2005. Para el bienio 2017 - 2018, estos recursos serán destinados de forma prioritaria a garantizar los promedios mínimos (40%) a ser reconocidos a las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas.

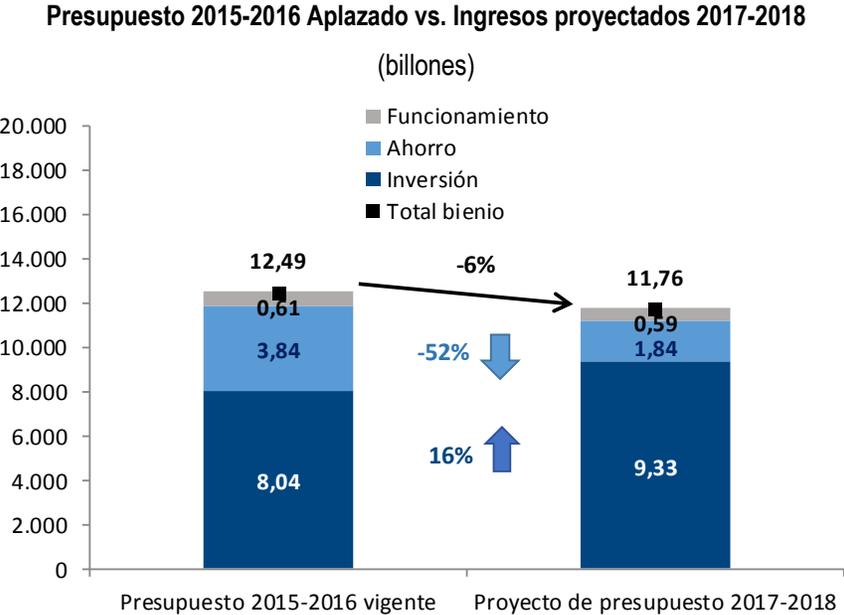
Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE: monto residual

El monto del Fondo de Ahorro y Estabilización corresponde a la proporción de los ingresos del SGR que quede, después de asegurar los recursos a los demás conceptos de gasto, y en particular, asegurar los niveles estables de la inversión destinada a las Asignaciones Directas y los Fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional.

Para el bienio 2017-2018, este valor corresponde a \$731,2 mm y equivale sólo al 6,6% de los ingresos del SGR.

De esta manera, es importante destacar cómo si bien los ingresos del Sistema General de Regalías han sufrido una caída con respecto a los niveles de ingresos que se presentaron en los primeros años del SGR, las reglas de distribución de los ingresos previstas por la Constitución Política y la Ley, permiten que los niveles de inversión tengan un comportamiento mucho más estable. Es así como en los años en que los ingresos del SGR se mantuvieron entre 8 y 9 billones de pesos, el ahorro en el FAE alcanzó niveles del 20% de los ingresos. Toda vez que el actual proyecto de presupuesto 2017-2018 prevé niveles de ingresos del SGR anuales entre 5,5 y 6,3 billones de pesos, la tasa de ahorro es mucho menor (6,6%) logrando privilegiar la inversión regional.

Este efecto se ilustra de manera muy concreta al comparar el actual presupuesto del SGR vigente para el bienio 2015-2016, incluyendo la medida de aplazamiento adoptada en 2015, con el proyecto de presupuesto 2017-2018. Como se observa en la siguiente gráfica, si bien los ingresos previstos para el 2017-2018 son en un 6% menores que los incluidos en el presupuesto 2015-2016 vigente, los recursos que se asignan por todo concepto de inversión, crecen en un 16%. Al contrario, los recursos previstos para los conceptos de ahorro, caen en un 52%.



La distribución de los recursos del SGR por concepto, se presenta a continuación (Cuadro 9).

Cuadro 9
Distribución del Sistema General de Regalías Bienio 2017-2018
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2017	2018	Bienio 2017 - 2018
INVERSION	4.493,2	4.835,6	9.328,8
ASIGNACIONES DIRECTAS (DIR)	789,1	842,7	1.631,8
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR)	1.262,5	1.348,3	2.610,8
<i>FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR) DESCONTANDO EL MONTO QUE PODRÁ DESTINARSE A COMPENSAR ASIGNACIONES DIRECTAS</i>	650,6	705,8	1.356,4
<i>FONDO DE DESARROLLO REGIONAL (FDR), MONTO QUE PODRÁ DESTINARSE A COMPENSAR ASIGNACIONES DIRECTAS</i>	611,9	642,5	1.254,4
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)-> 60%	1.136,3	1.213,4	2.349,7
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL (FCR)-> ESPECÍFICAS-> 40%	757,5	809,0	1.566,5
<i>Destinación a proyectos locales, mun de NBI ³ 35%</i>	568,1	606,7	1.174,9
<i>Destinación a proyectos locales, mun de categorías 4ta, 5ta y 6ta</i>	189,4	202,2	391,6
FONDO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (C&T)	520,3	591,0	1.111,2
MUNICIPIOS RÍO MAGDALENA Y CANAL DIQUE	27,5	31,3	58,8
AHORRO	737,2	1.105,3	1.842,5
FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN (AHORRO)	216,9	514,3	731,2
FONDO AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL (FONPET)	520,3	591,0	1.111,2
OTROS	275,3	312,7	588,0
FUNCIONAMIENTO DEL SGR	110,1	125,1	235,2
FISCALIZACIÓN, YACIMIENTOS Y CARTOGRAFÍA	110,1	125,1	235,2
SISTEMA DE MONITOREO, S. C. & E	55,1	62,5	117,6
TOTAL SGR	5.505,7	6.253,6	11.759,2

Fuente: Cálculos Grupo GFT - DIFP

E. OBSERVACIONES FINALES AL PRESUPUESTO BIENAL DEL SGR 2017-2018

Por disposición del artículo 79 la Ley 1530 de 2012, el presupuesto para las asignaciones a los Fondos y beneficiarios del presupuesto bienal de gastos del SGR contará con un anexo en el cual se detallen los proyectos susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del sistema.

El artículo 82 de la misma ley asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Minas y Energía y según las definiciones adelantadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD, la preparación del proyecto de presupuesto del Sistema General de Regalías, con fundamento en los demás componentes del sistema y los principios presupuestales previstos en esta ley.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.4.1.1.5.2 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015¹² establece:

¹² Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2.2.4.1.1.5.2. Priorización de proyectos para la programación del presupuesto del Sistema General de Regalías. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, informará al Órgano Colegiado de Administración y Decisión para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como para los Órganos Colegiados de Administración y Decisión para los Fondos de Desarrollo Regional y el 60% del Fondo de Compensación Regional, a través de sus Secretarías Técnicas, la cuota indicativa de cada departamento y el Distrito Capital por tipo de fondo, según el Plan de Recursos del Sistema.

Corresponde a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión enunciados en el inciso anterior adelantar, la priorización de recursos para proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías hasta por el monto de la cuota indicativa informada.

Para adelantar dicha priorización, el Departamento Nacional de Planeación implementará herramientas de apoyo a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, a través de las cuales se desarrollen los criterios referenciados por el artículo 27 la Ley 1530 de 2012.

Las Secretarías Técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión remitirán a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, a más tardar el 21 de septiembre del año en el cual se programe el presupuesto bienal del Sistema General de Regalías, la priorización de recursos y un documento técnico que contenga los principales aspectos, objetivos y metas que se esperan cumplir con dicha priorización, de conformidad con los lineamientos que para el efecto se definan, que serán incluidos en el anexo del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías a presentarse al Congreso de la República.

PARÁGRAFO: Las cuotas indicativas que sean informadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, serán entendidas como estimaciones para adelantar la priorización de los proyectos, por lo que en ningún caso constituyen el reconocimiento de un derecho a percibir un monto específico de recursos. (Decreto 1949 de 2012, art. 22)

A su vez, el parágrafo segundo del artículo 25 de la Ley 1606 de 2012¹³, reglamentario del artículo 94 de la Ley 1530 de 2012, ordenó:

Parágrafo 2º. Las vigencias futuras aprobadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión con cargo al monto máximo de recursos que se pueda afectar de posteriores bienalidades, deberán ser reportadas por la Secretaría Técnica del respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, respectivo, a la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su registro, dentro del mes siguiente a la aprobación correspondiente.

Los proyectos de inversión aprobados con cargo a las vigencias futuras autorizadas serán incluidos obligatoriamente por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en el anexo de proyectos que acompañe el siguiente presupuesto bienal correspondiente.

¹³ Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014

La ejecución de dichos proyectos tendrá prelación sobre nuevos proyectos aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

En cumplimiento de las disposiciones anteriormente referenciadas, el pasado 02 de agosto de 2016, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional informó las cuotas indicativas a las Secretarías Técnicas competentes del Fondo de Desarrollo Regional, del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, correspondientes al presupuesto bienal 2017 – 2018 del Sistema General de Regalías. Hasta el 21 de septiembre de 2016 se recibió la siguiente información suministrada por los Secretarios Técnicos de los OCAD de los fondos de CTel y el FDR y el 60% del FCR (Cuadro 10):

Cuadro 10

No.	OCAD	Fecha de recepción	Documento Técnico de elaboración	Listado de iniciativas de inversión
1	Ciencia Tecnología e Innovación	21 de septiembre	NO	SI
2	Eje Cafetero	22 de septiembre	SI	SI
3	Caribe	20 de septiembre	SI	SI
4	Pacífico	21 de septiembre	SI	SI
5	Centro Oriente	22 de septiembre	SI	SI
6	Centro Sur	26 de septiembre	SI	SI
7	Llano	21 de septiembre	SI	SI

De conformidad con el citado artículo 2.2.4.1.1.5.2 del DUR 1082 de 2015, los OCAD debieron remitir a la DGPPN la priorización de recursos para proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos del SGR hasta por el monto de la cuota indicativa informada.

Los OCAD han realizado un trabajo importante en este punto con el apoyo de las entidades nacionales. Se ha presentado un gran avance en esta materia a pesar de ser el primer año de gobierno de los mandatarios locales. En algunos casos los OCAD remitieron iniciativas de inversión que no han sido viabilizadas ni registradas como proyectos en el Banco de Programas y Proyectos del SGR, en otros casos, en las regiones Eje Cafetero, Llano, Caribe, Centro Sur y Pacífico los Departamentos realizaron el registro de los proyectos remitidos en sus respectivos Bancos de Programas y Proyectos. La información remitida por los Órganos Colegiados se anexa a la presente exposición de motivos a título informativo. Por esta razón, el presente proyecto no se encuentra acompañado del Plan Indicativo en los términos de los artículos 79 y 82 de la Ley 1530 de 2012. Mantener el apoyo a los OCAD y a las entidades territoriales para seguir avanzando en la viabilización y registro de todos los proyectos continúa siendo nuestro principal propósito. En consideración de

lo anterior, se propone un artículo en las disposiciones generales de la ley de presupuesto del SGR 2017 - 2018, así:

“ARTÍCULO. Proyectos de los planes nacionales y territoriales de desarrollo en el anexo indicativo de proyectos de inversión. *En desarrollo de lo previsto en el párrafo 2° del artículo 361 de la Constitución Política, los proyectos incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales harán parte del anexo indicativo de proyectos de inversión y serán susceptibles de financiación con cargo al Sistema General de Regalías. Igualmente, dentro de los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad previstos en la Ley 1753 de 2015, podrán hacer parte de este anexo, los proyectos contenidos en el correspondiente Banco de Programas y Proyectos, a la fecha de aprobación de la presente ley.”*

En síntesis, este proyecto da estricto cumplimiento a la Constitución, a la norma orgánica, a ley 1530 de 2012 y demás normas reglamentarias del SGR. La distribución de las regalías, entre beneficiarios y otros conceptos de gasto, tiene en cuenta los criterios que la Constitución y la ley explícitamente señalan. Somos conscientes que en el futuro se requerirá del concurso del Congreso de la República para solucionar problemas detectados en el diseño del sistema que, con algunas modificaciones, podría ser más eficiente en el uso de los recursos que se distribuyen.

Es claro que dadas las circunstancias por las que atraviesa el sector minero energético, en especial la producción de hidrocarburos, afectada también por la reducción en los precios, será preciso proveer nuevas fuentes de recursos a departamentos y municipios para mitigar la reducción que se presenta por regalías. Aun así, el sistema ha mostrado una gran estabilidad y ha protegido la capacidad de inversión de las entidades territoriales, lo que habla muy bien de la fortaleza con que ha sido diseñado, tanto que ha permitido que la inversión para el bienio supere la del presupuesto vigente (incluyendo aplazamiento).

De todas maneras, una vez se inicie el debate sobre este proyecto de ley buscaremos en conjunto con los Honorables congresistas la forma de reorientar ingresos del Fondo de Ahorro y Estabilización, de los rendimientos financieros y de otros que se identifiquen, con el fin de fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para dotar de obras y servicios a sus localidades y para satisfacer necesidades urgentes de sus comunidades.

Con esto acogemos la recomendación de la Comisión Rectora del SGR que el pasado 29 de septiembre al presentar, en forma unánime, concepto favorable no vinculante sobre el proyecto de ley de presupuesto del SGR para el bienio 2017-2018, formuló la siguiente recomendación: *1. Incluir en la ley de presupuesto del SGR para el bienio 2017-2018 medidas de compensación para mitigar la caída de los ingresos por concepto de regalías y la restauración social en las zonas de explotación de recursos naturales no renovables.*

Honorables Congressistas:

El Gobierno nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley 1530 de 2012, somete a consideración de esa alta Corporación el presente proyecto de ley *“Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018”*.

Presentamos un proyecto de presupuesto ajustado en su totalidad a la normatividad vigente, el cual da estricto cumplimiento a la Constitución, a la norma orgánica, a Ley 1530 de 2012 y demás normas reglamentarias del SGR.

Es un proyecto comprometido con el desarrollo regional y local. Las regalías constituyen una herramienta poderosa y muy eficaz de inclusión social ya que estas permiten apoyar el crecimiento económico, la generación de empleo y los programas sociales para superar la pobreza y mejorar las condiciones de equidad de las regiones.

La inversión responsable que se haga de ellas será un complemento fundamental del gasto nacional y regional que se ejecute en aquellas zonas del país que han sido más azotadas por el conflicto armado. La conjunción de esfuerzos deberá traducirse en prosperidad para todos: para todas nuestras regiones, para todos nuestros municipios, para todos aquellos que creen y confían en Colombia y desarrollan sus actividades en nuestro país.

Por las razones anteriores y por la importancia evidente de la propuesta solicitamos al H. Congreso se dé trámite al proyecto de ley que hoy ponemos a su estudio y aprobación.

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

GERMÁN ARCE ZAPATA
Ministro de Minas y Energía