

REDISEÑO DEL USO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE LA UTILIZACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES (RNNR)¹

RESUMEN EJECUTIVO

Durante la década de los noventa el sector mineroenergético fue muy significativo para el sector fiscal y el desempeño de la macroeconomía en general. 1999 y 2000 fueron años particularmente buenos en este sentido gracias al incremento del precio internacional del crudo que se mantiene hasta la fecha. Sin embargo, es probable que este impacto disminuya durante la presente década, dependiendo del futuro desempeño de la producción. Además, considerar este posible hecho es relevante en medio del proceso de ajuste fiscal que atraviesa actualmente el gobierno central. Por lo tanto, es de nuestro interés estudiar el peso del sector dentro de la economía y dentro del sector externo, haciendo especial énfasis en dos elementos: a) los mecanismos para el cobro de las regalías en la industria del oro, de las esmeraldas y del carbón y b) las variables que consideramos centrales dentro de la industria del petróleo como son las reglas de los contratos, el esquema de regalías, el mecanismo de distribución de la producción con el asociado, el flujo de regalías, el impuesto de renta de Ecopetrol y las ganancias que la empresa le gira a la Nación.

A continuación se presenta un resumen de los objetivos y los principales resultados obtenidos del avance de la presente consultoría.

1 Objetivos del Estudio

Objetivo General

Generar recomendaciones de política para el manejo adecuado de las principales relaciones entre los RNNR y la economía nacional, en particular las finanzas públicas y el sector externo.

Objetivos Específicos:

1. Estudiar el comportamiento del sector durante la década de los noventa y su impacto sobre el fisco nacional, los fiscos territoriales y el sector externo.
2. Realizar proyecciones 2003 – 2010 sobre el impacto del sector en las finanzas públicas y las principales variables macroeconómicas.
3. Analizar el mecanismo de cobro de regalías de esmeraldas, oro y carbón.
4. Elaborar una revisión de la regulación del sector en otros países.
5. Realizar la construcción de escenarios alternativos y recomendaciones de política sobre el uso de los recursos públicos provenientes del sector.

2 Principales Resultados Obtenidos

Las siguientes ocho secciones presentan las principales conclusiones, resultados y recomendaciones producidos hasta el momento por la consultoría:

- El sector y la economía nacional durante la década de los noventa
- El sector y las finanzas públicas locales durante los noventas
- El sector, la balanza de pagos y el sector externo durante los noventas

¹ Contrato No. 1517-12-2002 suscrito entre Fiduciaria La Previsora S.A. Fideicomiso UPME y la Fundación para la educación superior y el desarrollo –Fedesarrollo–

- Proyecciones 2003 – 2010
- Modificación a las reglas del juego en el sector del petróleo
- Cobro de las regalías de esmeraldas
- Cobro de las regalías del oro
- Cobro de las regalías del carbón

El sector y la economía nacional durante la década de los noventa

- En la segunda mitad de la década de los noventa, el sector minero representó en promedio el 4,5% del PIB total. Hasta 1998, el producto interno bruto minero participaba con menos del 4% en el PIB total (excepto por el año 1996: 4,1% del PIB). La participación del sector minero en el PIB total en el año 2000 ha sido hasta ahora la más alta en la historia cuando, impulsado por la explotación y los precios de petróleo, el sector llegó a representar 7,7% del PIB total.
- Las exportaciones de productos minerales (petróleo y derivados, carbón, ferroniquel, esmeraldas y oro) han sido en los últimos 10 años la mayor parte de las exportaciones de bienes tradicionales: 86,4% en el 2001. A su vez, en el mismo año representaron el 39,6% de las exportaciones totales de bienes de la economía colombiana, el 26,5% de los ingresos totales de la cuenta corriente y el 20,4% del total de los ingresos de la Balanza de Pagos (ingresos de la cuenta corriente y pasivos de la cuenta de capitales).
- El peso de los RNNR dentro de las finanzas públicas territoriales y nacionales durante la segunda mitad de la década de los noventa fue de al menos 0.8% del PIB, una cifra nada despreciable. Sin embargo, este conjunto de recursos fiscales está sujeto a un comportamiento altamente volátil pues las bonanzas afectan este resultado: en el año 2000 se llegó a 2.1% del PIB que se explica por el aumento del impuesto de renta de Ecopetrol y empresas asociadas. En resumen, los RNNR tiene un alto peso dentro de las finanzas públicas colombianas, pero este peso puede variar drásticamente en muy poco tiempo.

El sector y las finanzas públicas locales durante los noventas

- Durante los últimos 17 años, las regalías directas tuvieron un comportamiento ascendente entre 1984 y 1990, seguido por una época de descenso entre 1991 y 1998, terminando con un fuerte repunte en 1999 y 2000. Entre 1984 y 2000 las regalías directas equivalieron a 0.32% del PIB, en promedio. La distribución de estas regalías entre departamentos y municipios fue muy estable: los departamentos recibieron, en promedio el 72%.
- Al estudiar la composición de las regalías directas por RNNR se puede apreciar que más del 98% se atribuye únicamente a cuatro recursos: petróleo, carbón, gas natural y oro. Sin embargo, el comportamiento histórico de las regalías producidas por cada uno de estos recursos es diferente.
- El crecimiento de la tributación de las entidades territoriales en 1996 puede ser explicado casi en su totalidad por el crecimiento de la tributación en los municipios con regalías directas. En contraparte, el crecimiento de la tributación en 1997, 1998 y 1999 se debe principalmente a incrementos en el recaudo de municipios y departamentos sin regalías directas. En conclusión, ambos hechos evidencian como los RNNR han tenido efectos muy fuertes pero transitorios sobre los recaudos tributarios de las entidades territoriales.
- Los efectos dinamizadores de la explotación de RNNR sobre las economías locales implican una asimetría en los efectos sobre municipios y departamentos, pues son los municipios los beneficiarios de los impuestos generados por la actividad económica local. Se puede concluir que aunque sean los departamentos quienes reciben la mayor parte de las regalías, los municipios reciben el impulso a la actividad económica y tributación local.
- Hay que tener presente que de acuerdo con otros estudios el manejo de las regalías, tanto directas como indirectas, ha sido muy cuestionado por decir lo menos².

² Ver Zapata, Gaviria y González "Petróleo y Región: El caso del Casanare". Cuadernos de Fedesarrollo. No 8.

- Se puede afirmar que el aumento de la inversión local durante la segunda mitad de la década de los noventa no es consecuencia directa de la dinámica de explotación petrolera de estos años, sino del diseño del proceso de descentralización fiscal. Aún así, las regalías directas representan una parte importante de la inversión local. Esto muestra como las regalías fueron desplazadas por otras fuentes de financiamiento de la inversión, en particular por la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación y el Situado Fiscal. Si bien esta afirmación es cierta para el consolidado municipal y departamental, existe un conjunto pequeño de municipios donde, gracias a fuertes bonanzas de explotación de RNNR, las regalías han logrado explicar casi la totalidad de la inversión local, por lo menos desde mediados de la década de los 90.
- Bajo el actual sistema normativo, el gran problema del manejo de las regalías se concentra en los excedentes provenientes de las bonanzas, básicamente petroleras, tanto en el ámbito territorial como nacional. Se recomienda analizar la posibilidad de devolver los recursos del FNR a la nación, tal y como era en la década de los años ochenta y limitar el monto de regalías que puedan recibir los departamentos y municipios.

El sector, la balanza de pagos y el sector externo durante los noventas

- La explotación y comercialización de recursos naturales no renovables afecta la balanza de pagos por el lado de los ingresos y por el lado de los egresos. La afecta tanto por la cuenta corriente como por la cuenta de capitales. Por el lado de los ingresos, las principales cuentas que se afectan son las exportaciones de bienes finales y la inversión extranjera directa.
- Las exportaciones de petróleo, carbón, ferróniquel y esmeralda suman 20,4% de los ingresos totales de dólares a la economía. La inversión extranjera directa en el sector minero representa el 3,7% de los ingresos totales de dólares. Sumando, los ingresos totales de dólares reportados en la balanza de pagos y relacionados con los RNNR son el 24,1% del total, aproximadamente US\$ 5.720 millones anuales.
- Por el lado de los egresos las principales cuentas relacionadas con los RNNR son las importaciones de bienes finales como la gasolina y otros derivados, y de bienes intermedios como las importaciones de maquinaria y equipo por parte del sector, así como las utilidades, dividendos y los ahorros del FAEP.
- Las importaciones relacionadas con los RNNR suman 1,3% de los egresos totales de dólares en un año; las utilidades y dividendos suman casi el 2% mientras que el ahorro del FAEP suma 1,6% de los egresos totales de dólares. Los egresos relacionados con la explotación y comercialización de RNNR son el 4,9% de los egresos totales, aproximadamente US\$1.120 millones.
- El balance de la relación entre RNNR y la balanza de pagos es positivo para Colombia, la balanza del sector minero está en superávit por cerca de US\$4.600 millones de dólares anuales.

Proyecciones 2003 – 2010

- Tras construir doce posibles escenarios alternativos³ de precio y producción de crudo, se estimaron las regalías, las ganancias de Ecopetrol y el impuesto de renta de esta misma empresa en cada escenario:
 - Se encontró que el flujo total de regalías durante los ocho años en el mejor escenario de producción y precios equivaldría a \$23.6 billones pesos de 2003. En el peor escenario, este flujo se reduciría a \$7.1 billones de pesos.
 - El flujo total de impuesto de renta de Ecopetrol durante los ocho años en el mejor escenario sería \$9 billones. Esta misma variable en el peor escenario alcanzaría apenas los \$3.1 billones.
 - En lo que concierne a las ganancias de Ecopetrol transferidas al gobierno central, el mejor escenario produce un flujo total de \$12.9 billones. En cambio, el peor escenario produce apenas \$4.5 billones.

³ Estas proyecciones están basadas en los escenarios de producción volumétricos producidos por Ecopetrol (P50, P80 y P95). Así mismo se utiliza información procedente del Confis.

- Los escenarios construidos permiten concluir que el flujo total de regalías depende más del comportamiento de la producción que de la senda de precios internacionales. En cambio, los aportes de Ecopetrol a la Nación son más sensibles a choques en el precio del crudo.
- Bajo lo que consideramos es el escenario más factible de producción y precios⁴, el comportamiento año tras año de estas variables sería la siguiente tabla (Tabla 1 - cifras en millones de pesos de 2003):

Tabla 1 - Impuesto de Renta, Dividendos y Regalías Escenario Base 2003 – 2010

Variable	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Flujo Total
Renta	1,036,219	1,007,232	848,741	816,974	785,450	748,347	726,294	788,176	6,757,434
Dividendos	1,486,588	1,445,003	1,217,626	1,172,053	1,126,829	1,073,600	1,041,961	1,130,739	9,694,398
Regalías	2,248,749	1,992,063	1,621,684	1,521,555	1,430,496	1,413,735	1,442,066	1,570,367	13,240,715
Total Aportes	4,771,556	4,444,298	3,688,051	3,510,582	3,342,775	3,235,683	3,210,320	3,489,282	29,692,547

Fuente: Estimaciones de los autores con base en información de Ecopetrol y el Confis.

- Llamamos la atención sobre la caída del aporte total entre el 2003 y el 2009, que baja de \$4.7 a \$3.2 billones de pesos de 2003 (-33%). Este simple hecho invita a la cautela con relación a esta fuente de recursos durante los próximos seis años. Únicamente se presentan indicios de recuperación en el 2010, cuando los aportes totales suben levemente a \$3.4 billones de pesos de 2003.
- Igualmente, se debe resaltar que la caída sostenida de la producción para los próximos años presenta un impacto negativo para las finanzas nacionales; esto es preocupante ya que no se proyecta bonanza alguna en términos fiscales, inclusive si los precios se mantienen altos. La bonanza de 1999 y 2000 fue muy importante para las finanzas públicas del país.
- Con relación a las estimaciones macroeconómicas, los resultados de las proyecciones de tasa de desempleo e inflación son muy similares en los escenarios CONFIS y FEDESARROLLO. En ambos escenarios, el desempleo llega a tasas de 15.2% en el 2010 con un promedio en el período de 17% Y la inflación llega al 12.4% en 2010 con un promedio del 10.7% en el período.
- En el escenario optimista se obtienen tasas persistentes de crecimiento del 3.2% anual a partir de 2005. El desempleo llega al 13.4% en 2010 y la tasa promedio en todo el periodo es del 15%. La inflación llega a 18.25% en 2010 con una inflación promedio en el período de 15%. En el escenario pesimista la tasa de crecimiento promedio es de 1.8% desde 2004 hasta 2010. La tasa de desempleo aumenta significativamente hasta 27% en 2010. Y la inflación llega al 9.1% en 2010 con un promedio de 10.6% en el período.

Modificación a las reglas del juego en el sector del petróleo

- El esquema de contratación petrolero puede ser modificado en diferentes puntos. Los principales son el esquema de regalías, el esquema de distribución de producción asociado / ecopetrol y el mecanismo de distribución de las regalías entre municipios, departamentos y Nación.
- Se estimó el efecto de modificar el esquema de regalías sobre un campo mediano-grande que logra una producción acumulada de 210 millones de barriles en el 2010. Se experimentó con tres esquemas: regalías fija del 20%, fija del 15% y escalonada 3% - 15% - 20% con las mismas pendientes del esquema actual. En conclusión, el flujo total de regalías en el escenario de 20% fija es 15% mayor al escenario base, en tanto que los otros dos escenarios (15% y escalonada) reducen el flujo total de regalía en 14% y 30%, respectivamente.

⁴ Producción: Escenario P80 utilizado por el Confis. Precio: Senda estimada por Fedesarrollo.

- Así mismo, se estimaron cuatro escenarios alternativos de distribución de la producción por medio de un factor R y su efectos sobre los aportes fiscales de Ecopetrol durante la presente década. Los escenarios eran a) mejorar la distribución a favor de Ecopetrol (80% - 40%), b) mejorar la distribución a favor del Asociado (60% - 30%), c) y d) modificar la cota de producción acumulada para la entrada en vigencia del factor R (150,000 MB y 30,000 MB). En conclusión, el efecto marginal de ningún escenario supera el 2% del total de las ganancias estimadas de Ecopetrol. Lo anterior sugiere que flexibilizar el factor R es una muy buena opción para el país, puesto que no tiene mayor impacto fiscal en el corto plazo y podría incentivar una mayor actividad de exploración.
- Es posible generar un flujo adicional de recursos hacia el FNR por US\$100 millones anuales entre el 2003 y 2010 al reducir las dos cotas de producción departamental (Ley 756 de 2002, art. 23 y 24) de 180 KBPD a 60 KBPD y de 600 kpbpd a 180 KBPD. De esta forma se reduce la brecha entre recursos propios y recursos por regalías en los dos principales departamentos productores (Casanare y Arauca). Es posible generar el mismo efecto reduciendo el porcentaje de participación departamental de 100% a 65%.
- Se propone utilizar el SGP como mecanismo de distribución alternativo al FNR. El SGP es el mecanismo de transferencias territoriales menos ineficiente que tiene el país en la actualidad y permitiría distribuir los recursos por regalías entre todas las entidades territoriales del país. Estos recursos representarían aprox. un 20% adicional en la partida de propósito general o transferencia municipal.

Cobro de las regalías de esmeraldas

- El cobro de las regalías ha ido mejorando a través de los años y ha crecido su cuantía y mejorado su estabilidad.
- Se debe eliminar el requerimiento de pago de regalías de esmeraldas en boca de mina y concentrarse en el punto donde pasan la mayoría de las esmeraldas como es la exportación.
- Se debe consultar con geólogos con el fin de determinar un sistema técnico para determinar la producción de los diferentes municipios, similar a los aforos de oro que se mencionarán en la siguiente sección, que refleje de forma clara la producción de estos.
- Se aconseja disminuir los requisitos formales (permisos y formatos) para exportar, en especial temporalmente, y facilitar la posibilidad de que pequeños comercializadores puedan exportar legalmente.
- Se recomienda abrir una oficina de Minercol en el aeropuerto con el fin de facilitar la exportación y posibilitar la repatriación de las exportaciones temporales de forma que se pueda desarrollar la comercialización de las esmeraldas colombianas.
- Se deben buscar mecanismos institucionales (acuerdos de aduanas) o de información con el fin de cotejar las exportaciones de esmeraldas declaradas en Colombia con las importaciones de los países destino, y así evitar una eventual evasión de regalías y de impuestos.

Cobro de las regalías del oro

- El oro de contrabando debe enfrentar en lo posible, las mismas condiciones competitivas de la producción nacional y por ende las autoridades deben enfocar sus esfuerzos para mejorar el pago de regalías o impuestos a este oro ilegal, puesto que la determinación de su origen es imposible. Por esa razón se debe cobrar regalía para el oro que no tenga su pago de regalías probado, en esencia en los municipios, los procesadores y la exportación del metal.
- Los tres puntos más concentrados para hacer la recolección de las regalías del oro están entre productores formales. Si pasa este filtro, el siguiente filtro serán los 4 procesadores de oro de Medellín, y por último las autoridades de exportación. Queda descartado el filtro de los joyeros como retenedores por su fragmentación, cantidad y condición de informalidad.

- Los aforos del oro son una buena medida, sin embargo, se deben buscar mecanismos donde se garantice que los aforadores puedan llevar a cabo su labor sin presión de los actores armados o bien que estos tengan la garantía de protección con el fin de evitar "legalizar" un mecanismo que los datos indican que se requiere como son los aforos.
- Se debe realizar una investigación para determinar las razones técnicas que explique por qué determinados municipios tienen una variación baja en la producción y una permanencia grande en el periodo, y por qué otros presentan variaciones grandes en su producción. Esta investigación determinaría la posibilidad de programas que hagan bajar la variabilidad de la producción y eventualmente aumente la productividad local.
- La evasión más importante de pago de regalías se da con el oro de contrabando que se vende a los joyeros. En ese sentido la acción de mediano plazo tiene que ver con la educación de los joyeros en el proyecto nacional de joyería que actualmente propone Artesanías de Colombia y el Ministerio de Desarrollo con el fin de incentivar la compra de producto a los procesadores de Medellín. A su vez los productores de Medellín deben diseñar productos que superen la diferencia de precios entre oro de contrabando y el producido por ellos, ofreciendo crédito, calidades certificadas de pureza y formas utilizables por los joyeros como hilos de determinados calibres, cierres de collares y formas genéricas utilizadas en joyería (cajas de piedras anillos para diamantes, etc.). Esta posibilidad de venta garantizaría una formalización progresiva de un sector fragmentado y caracterizado por su informalidad. En buena medida las acciones para hacer crecer al sector de la joyería garantiza su formalización futura

Cobro de las regalías del carbón

- El tema de la posible evasión de las regalías o inconsistencia en los registros de exportación del carbón está en buscar sistemas de control y seguimiento a los grandes productores en particular cuando existe los mecanismos de comercio exterior que posibilitan el manejo interno de datos y legislaciones diferentes. Existen mecanismos de cooperación entre autoridades, fuentes de datos y oficinas de información que pueden ser utilizados para estos propósitos.
- El sistema diseñado de controlar los productores grandes y medianos y los consumidores del carbón hacen que sea una doble fuente de revisión del cumplimiento del pago de las regalías. Se deben incorporar progresivamente nuevas empresas para ir cerrando el cerco a la evasión de regalías de carbón hasta minimizarlas.