

Proyección de Ingresos del Sistema General de Regalías 2016-2019

En este primer semestre del año 2016, las entidades territoriales se encuentran elaborando sus planes de desarrollo, mediante los cuales fijarán sus prioridades de inversión y la ruta para avanzar en el logro de las metas de desarrollo económico, social y ambiental de sus territorios en los próximos cuatro años.

Toda vez que los recursos del Sistema General de Regalías-SGR son una fuente central de financiación de los planes de inversión territoriales, el Plan de recursos del SGR, definido como la proyección de los ingresos del SGR a diez años¹, es un insumo fundamental en este proceso.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe elaborar el Plan de recursos del SGR cada dos años, para ser presentado al Congreso de la República como anexo al proyecto de ley de presupuesto bienal del Sistema. Es así como actualmente se encuentra vigente el Plan de recursos 2015-2024, expedido en diciembre de 2014 como anexo al presupuesto bienal 2015-2016 (Ley 1744 de 2014). Asimismo, el 1 de octubre del 2016 será presentado el Plan de recursos 2017-2026, como anexo al proyecto de presupuesto del SGR 2017-2018, para ser expedido en diciembre de 2016.

No obstante, teniendo en cuenta que las condiciones actuales de los mercados de hidrocarburos y minería, difieren de los escenarios supuestos en el año 2014 cuando se expidió el Plan de Recursos del SGR vigente, y conscientes de la necesidad inmediata de las entidades territoriales de contar con un insumo para la elaboración de sus planes de inversión 2016-2019, se estimó necesario realizar un ejercicio de revisión de las proyecciones de ingresos del SGR para los próximos 4 años, frente a lo previsto en el Plan de recursos actual.

Es así como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y las Agencias Nacionales de Hidrocarburos (ANH) y Minería (ANM), elaboró el presente documento técnico con el propósito de brindar información actualizada sobre el comportamiento previsto de las principales variables que determinan los ingresos del Sistema General de Regalías (sección 1) y su impacto estimado sobre los recursos de inversión disponibles para los próximos cuatro años por los distintos Fondos y asignaciones del SGR (sección 2).

Es preciso señalar que las estimaciones incluidas en el presente documento constituyen un análisis técnico para orientar los ejercicios de planeación territorial, realizado con la mejor información disponible sobre el comportamiento de las variables de mercado que afectan la actividad minero-energética. Sin embargo, **no constituyen un ajuste al Plan de recursos o al Presupuesto bienal vigente para el SGR, ni representan el reconocimiento de un derecho a percibir un monto específico de recursos por parte de los beneficiarios del SGR en los años correspondientes.**

¹ Ver el Artículo 72 de la Ley 1530 de 2012. Plan de recursos del Sistema General de Regalías.

1. Proyección de los ingresos del SGR bajo las condiciones actuales de mercado de los RNNR

El comportamiento reciente de los precios a partir de los cuales se liquidan las regalías de los principales recursos naturales no renovables-RNNR, ha registrado una tendencia decreciente durante el último año.

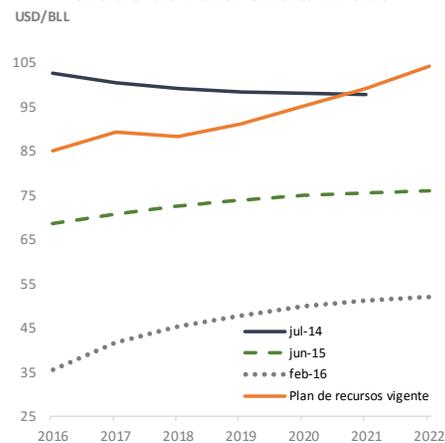
Como se señala en el Gráfico 1, con la caída de los precios actuales (panel A y C), las expectativas de los mercados financieros acerca de los precios futuros se han corregido a la baja (panel B y D). Dada esta coyuntura, es previsible que el recaudo efectivo de regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables en los próximos años, sea inferior al estimado en el Plan de Recursos del SGR vigente.

GRÁFICO 1: PRECIOS DE REFERENCIA Y DE CONTRATOS FUTUROS –PETRÓLEO Y CARBÓN

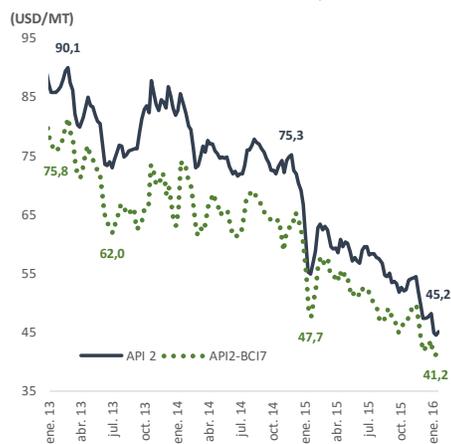
A. Precio de referencia crudo Brent



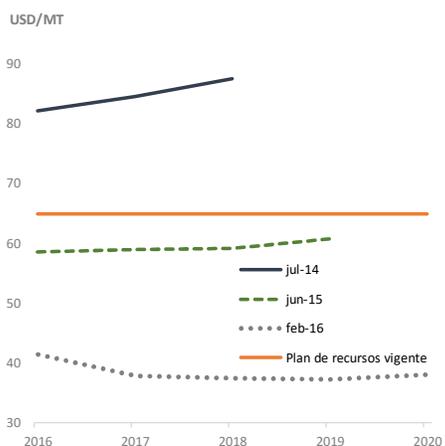
B. Precio de los contratos futuros para el crudo de referencia Brent



C. Precio de referencia carbón API2 y diferencial BCI7



D. Precio de los contratos futuros para el carbón referencia API2



Fuente: Bloomberg, Ministerio de Minas y Energía; cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El impacto de esta circunstancia sobre los ingresos del Sistema General de Regalías, debe ser analizado de acuerdo con el comportamiento de las demás variables de mercado que determinan las regalías. En atención a lo anterior, a continuación se presenta la estimación de ingresos por regalías por la explotación de hidrocarburos (petróleo y gas) y de minería (Carbón, Níquel, Oro y otros metales preciosos) para los próximos 4 años, bajo las condiciones actuales y tendencias previstas del mercado de cada RNNR.

1.1. Regalías de hidrocarburos

Los supuestos empleados para la revisión de la estimación de las regalías del sector hidrocarburos se presentan en el Cuadro 1. En el caso de los precios de crudo, se construyó una proyección utilizando información de la curva de contratos a futuro para la referencia de crudo Brent, con el fin de capturar las expectativas del mercado con relación a estos precios.

CUADRO 1: SUPUESTOS ESTIMACIÓN DE REGALÍAS DE HIDROCARBUROS

Variable	2016	2017	2018	2019
Tasa de cambio (COP/USD)	3.160	3.083	3.031	2.999
Brent (USD/BBL)	35,0	41,0	45,2	48,1
Crudo				
Precio boca de pozo (USD/BBL)	12,8	15,5	20,3	23,4
Producción nacional de crudo (KBPD)	921	913	908	904
Producción liquidación de regalías (KBPD)	124	127	121	121
Gas				
Precio de boca de pozo (USD/BBL)	23,1	22,7	22,4	21,9
Producción de gas (KBPD)	204,8	195,1	184,0	173,4
Producción liquidación de regalías (KBPD)	33,6	32,3	30,7	32,7

Fuente: ANH, Bloomberg y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Bajo los supuestos descritos, se realizó una nueva proyección de los ingresos del SGR por regalías de hidrocarburos para el periodo 2016-2019 y una comparación con las proyecciones incluidas en el Plan de recursos actualmente vigente (Cuadro 2).

CUADRO 2: COMPARACIÓN PROYECCIÓN REGALÍAS HIDROCARBUROS (MILES DE MILLONES DE PESOS)

Plan de recursos	2016	2017	2018	2019
Regalías de Hidrocarburos	7.212	6.617	5.926	5.672
<i>Crudo</i>	6.556	6.002	5.355	5.133
<i>Gas</i>	656	615	572	540
Proyección actual				
Regalías de Hidrocarburos	3.110	2.995	3.419	3.827
<i>Crudo</i>	2.222	2.158	2.648	3.046
<i>Gas</i>	888	837	772	781
% de cambio				
Regalías de Hidrocarburos	-57%	-55%	-42%	-33%
<i>Crudo</i>	-66%	-64%	-51%	-41%
<i>Gas</i>	35%	36%	35%	45%

Fuente: ANH y cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1.2. Regalías de minería

De la misma manera, los supuestos empleados para la actualización de la proyección de regalías del sector minero se presentan en el Cuadro 3 y la comparación entre la proyección de ingresos y lo incluido en el Plan de recursos vigente, se presenta en el Cuadro 4.²

CUADRO 3: SUPUESTOS ESTIMACIÓN DE REGALÍAS DE MINERÍA

Variable		2016	2017	2018	2019
Tasa de cambio (COP/USD)		3.160	3.083	3.031	2.999
Carbón	Precio borde de mina (USD)	50,0	50,0	50,0	50,0
	Producción (millones Tons)	90,0	90,0	90,0	90,0
	Producción liquidación regalías (millones Tons)	8,2	8,0	8,0	7,7
Níquel	Producción (millones de libras)	76,1	33,1	30,9	30,9
	Producción liquidación regalías (millones de libras)	9,9	4,3	4,0	4,0
	Precio base de liquidación (USD)	2,9	2,9	2,9	2,9
Oro	Producción (millones gramos)	57,0	57,0	57,0	57,0
	Producción liquidación regalías (millones gramos)	2,3	2,3	2,3	2,3
	Precio base de liquidación (COP)	72.672	74.852	77.098	79.410
Platino	Producción (millones gramos)	1,0	1,0	1,0	1,0
	Producción liquidación regalías (millones gramos)	0,05	0,05	0,05	0,05
	Precio base de liquidación (COP)	76.385	78.676	81.037	83.468
Plata	Producción (millones gramos)	11,0	11,0	11,0	11,0
	Producción liquidación regalías (millones gramos)	0,44	0,44	0,44	0,44
	Precio base de liquidación (COP)	1.273	1.311	1.351	1.391

Fuente: ANM y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

CUADRO 4: COMPARACIÓN PROYECCIÓN REGALÍAS MINERÍA (MILES DE MILLONES DE PESOS)

Plan de recursos	2016	2017	2018	2019
Minería	1.566	1.472	1.525	1.555
<i>Carbón*</i>	1.315	1.215	1.255	1.288
<i>Níquel*</i>	89	90	97	88
<i>Metales</i>	148	152	157	162
<i>Otros</i>	15	15	16	17
Proyección actual	2016	2017	2018	2019
Minería	1.542	1.485	1.445	1.400
<i>Carbón*</i>	1.268	1.248	1.214	1.164
<i>Níquel*</i>	94	47	36	35
<i>Metales</i>	166	174	180	185
<i>Otros</i>	15	15	16	17
% de cambio	2016	2017	2018	2019
Minería	-2%	1%	-5%	-10%
<i>Carbón*</i>	-4%	3%	-3%	-10%
<i>Níquel*</i>	6%	-48%	-63%	-60%
<i>Metales</i>	12%	14%	14%	14%
<i>Otros</i>	0%	0%	0%	0%

Fuente: ANM y cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Incluye regalías y compensaciones

² Otros: incluye, entre otros, regalías por la explotación de distintos materiales de construcción. Por su impacto mínimo sobre los ingresos de regalías no se llevó a cabo actualización alguna.

1.3. Proyección de ingresos totales del SGR y comparación con el Plan de recursos

A partir de lo anterior, se estimaron los ingresos totales del SGR para los años comprendidos entre el 2016 y el 2019 y se compararon con el Plan de recursos vigente, como se muestra en el Cuadro 5. Igualmente, se incluye la comparación entre lo previsto para el año 2015 y los ingresos efectivos observados, toda vez que el presupuesto vigente del SGR rige para el bienio 2015-2016.

CUADRO 5: COMPARACIÓN PROYECCIÓN REGALÍAS TOTALES (MILES DE MILLONES DE PESOS)

Plan de recursos	2015	2016	2017	2018	2019
TOTAL INGRESOS CORRIENTES SGR	8.692	8.778	8.090	7.451	7.227
<i>Hidrocarburos</i>	7.096	7.212	6.617	5.926	5.672
<i>Minería</i>	1.596	1.566	1.472	1.525	1.555
Proyección actual	2015 Observado	2016	2017	2018	2019
TOTAL INGRESOS CORRIENTES SGR	7.056	4.652	4.480	4.865	5.227
<i>Hidrocarburos</i>	5.372	3.110	2.995	3.419	3.827
<i>Minería</i>	1.684	1.542	1.485	1.445	1.400
% de cambio	2015 Observado	2016	2017	2018	2019
TOTAL INGRESOS CORRIENTES SGR	-19%	-47%	-45%	-35%	-28%
<i>Hidrocarburos</i>	-24%	-57%	-55%	-42%	-33%
<i>Minería</i>	6%	-2%	1%	-5%	-10%

Fuente. Observado 2015: Transferencias ANM y ANH a la Cuenta Única del SGR
Proyecciones 2016-2019: ANH, ANM, cálculos MHCP

Es preciso señalar que dado el comportamiento observado del año 2015 y el valor proyectado para el año 2016, se prevé que los ingresos efectivos del bienio 2015-2016 se encuentren un 33% por debajo de los ingresos corrientes estimados para el presupuesto bienal inicialmente expedido mediante la Ley 1744 de 2014. Toda vez que en junio del 2015 se adoptó una medida de aplazamiento cercana al 30% de dicho presupuesto inicial, las proyecciones actuales de ingresos son muy cercanas al presupuesto 2015-2016 vigente, después de la medida de aplazamiento.

2. Estimación del impacto sobre los recursos de inversión SGR

La reducción en los ingresos totales del Sistema General de Regalías –SGR proyectada no tiene el mismo impacto sobre todos los conceptos de inversión. Con el propósito de proteger los niveles de inversión regional en momentos de caída en los ingresos por regalías, el artículo 361 de la Constitución Política señala que la tasa de crecimiento de los recursos correspondientes a las asignaciones directas, los recursos del Fondo de Desarrollo Regional-FDR y del Fondo de Compensación Regional-FCR deberá ser sólo la mitad de la tasa de crecimiento de los ingresos totales. Así mismo, en épocas en que los ingresos del SGR

presentan tasas negativas de crecimiento, estos conceptos de inversión sólo caerán a la mitad de la caída en los ingresos totales³.

Es así como a partir de las proyecciones de ingresos descritas en la sección anterior y teniendo en cuenta el menor impacto sobre el FDR, FCR y las asignaciones directas previsto en el artículo 361 de la Constitución Política, en el Cuadro 6 se presenta la estimación del impacto de este nuevo escenario de ingresos del SGR, sobre lo previsto en el Plan de recursos del SGR vigente, para cada Fondo de inversión:

CUADRO 6: COMPARACIÓN PROYECCIÓN FONDOS (MILES DE MILLONES)

	2016	2017	2018	2019
Fondos de Inversión -Plan de recursos	4.631	4.415	4.209	4.135
<i>Fondo de Desarrollo Regional (FDR)</i>	1.503	1.444	1.387	1.366
<i>Fondo de Compensación Regional (FCR)</i>	2.255	2.166	2.081	2.049
<i>Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación (FCTI)</i>	830	764	704	683
<i>Municipios Río Magdalena y Canal del Dique</i>	44	40	37	36
Fondos de Inversión -nuevas proyecciones	3.274	3.205	3.361	3.505
<i>Fondo de Desarrollo Regional (FDR)</i>	1.124	1.104	1.151	1.194
<i>Fondo de Compensación Regional (FCR)</i>	1.686	1.655	1.726	1.791
<i>Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación (FCTI)</i>	440	423	460	494
<i>Municipios Río Magdalena y Canal del Dique</i>	23	22	24	26
% de cambio	-29%	-27%	-20%	-15%
<i>Fondo de Desarrollo Regional (FDR)</i>	-25%	-24%	-17%	-13%
<i>Fondo de Compensación Regional (FCR)</i>	-25%	-24%	-17%	-13%
<i>Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación (FCTI)</i>	-47%	-45%	-35%	-28%
<i>Municipios Río Magdalena y Canal del Dique</i>	-47%	-45%	-35%	-28%

Fuente: Estimaciones Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ahora, en el caso de las asignaciones directas, si bien el monto total disponible por este concepto depende del comportamiento del total de ingresos del SGR, la distribución y asignación particular de cada entidad territorial productora o portuaria está estrechamente relacionada con el comportamiento específico de las regalías del Recurso natural no renovable-RNNR- explotado o transportado en su territorio.

De esta manera, para estimar el impacto del nuevo escenario de ingresos sobre las asignaciones directas de una entidad en particular, es necesario referirse a las proyecciones esperadas de regalías por cada RNNR, detalladas en la sección 1 del presente documento, y su impacto sobre lo previsto en el Plan de recursos vigente para cada recurso. En el Cuadro

³ El inciso 6 del artículo 361 de la Constitución Política señala: “la suma de los recursos correspondientes a asignaciones directas (...) y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías.”. Adicionalmente, el artículo 55 de la Ley 1530 de 2012 establece que: “si los ingresos anuales de regalías del Sistema General de Regalías disminuyen en un 50% o más con respecto al año anterior, se estimará que la reducción correspondiente en la suma de los recursos destinados al Fondo de Compensación Regional, al Fondo de Desarrollo Regional y a las asignaciones directas (...), corresponderá a la tercera parte de la tasa de caída de los ingresos del Sistema (...)”.

7, se resume el porcentaje de cambio estimado de las regalías de cada RNNR, frente al Plan de recursos vigente, cuya estimación se presentó en los Cuadros 2 y 4 de la sección 1:

CUADRO 7: %CAMBIO ASIGNACIONES DIRECTAS SEGÚN RNNR

	2016	2017	2018	2019
Hidrocarburos				
<i>Crudo</i>	-66%	-64%	-51%	-41%
<i>Gas</i>	35%	36%	35%	45%
Minería				
<i>Carbón*</i>	-4%	3%	-3%	-10%
<i>Níquel*</i>	6%	-48%	-63%	-60%
<i>Metales</i>	12%	14%	14%	14%
<i>Otros</i>	0%	0%	0%	0%

Fuente: ANH, ANM y cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Incluye regalías y compensaciones

3. Recomendaciones para los planes de inversión territoriales 2016-2019

En resumen, el ejercicio realizado permite concluir que para el escenario actual y las perspectivas de los mercados de recursos naturales no renovables-RNNR, se puede prever que los ingresos del Sistema General de Regalías en el 2016, estarán un 47% por debajo del valor previsto para este año en el Plan de recursos publicado en diciembre del 2014, y para los años 2017 a 2019 se ubicarán un 45%, 35% y 28% por debajo del valor incluido para cada uno de ellos en el referido Plan de recursos.

No obstante, la caída en los recursos disponibles para inversión del SGR es menor, toda vez que los recursos destinados a las Asignaciones directas y los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional, deben decrecer tan solo a la mitad de la tasa de caída en los ingresos totales frente al año inmediatamente anterior.

De esta manera, se recomienda a las entidades territoriales que al estimar los recursos de inversión provenientes del Sistema General de Regalías a incluir en sus planes de inversión para los próximos 4 años, partan de los valores incluidos para su entidad en el Plan de recursos del SGR 2015-2024 vigente⁴, y tengan en cuenta el porcentaje de reducción estimado en el presente documento técnico para cada Fondo y asignación en cada año, incluido en el Cuadro 6.

En el caso de las entidades que perciban asignaciones directas, como los ingresos dependen de la situación particular de los recursos naturales no renovables que sean explotados en su territorio, como parámetro para estimar la variación que pueden presentar estas asignaciones en una entidad en particular, se debe tener en cuenta el comportamiento de los ingresos por cada RNNR, resumido en el cuadro 7.

⁴ El plan de recursos del SGR vigente, puede consultarse en el siguiente vínculo:
<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SistGralRegalias/presupuesto/>

Es importante reiterar que las estimaciones del presente documento son de carácter indicativo, por lo que no implican modificaciones del presupuesto bienal vigente, ni constituyen un pronunciamiento oficial sobre los presupuestos bienales siguientes. Lo anterior, toda vez que según lo definido por las normas que rigen el SGR⁵, el Plan de recursos del SGR 2017-2026 debe ser elaborado durante el segundo semestre del 2016, puesto a consideración de la Comisión Rectora del SGR en agosto de 2016, presentado al Congreso de la República como anexo al proyecto de presupuesto 2017-2019 el 1 de octubre de 2016 y expedido oficialmente junto con la ley del presupuesto bienal 2017-2018 en diciembre de 2016.

Igualmente, es necesario precisar que las estimaciones del presente documento se han realizado con la mejor información disponible a la fecha de elaboración del mismo y por tanto, están sujetas a las fluctuaciones que se puedan producir en los mercados de los RNNR. No obstante, este ejercicio constituye un insumo técnico importante para apoyar la estimación de los planes de inversión 2016-2019 que cada entidad territorial deberá adelantar, atendiendo el comportamiento del escenario macroeconómico previsto para los próximos años.

⁵ Artículos 72 y 82 al 87 de la Ley 1530 de 2012 y Artículo 2.2.4.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015