



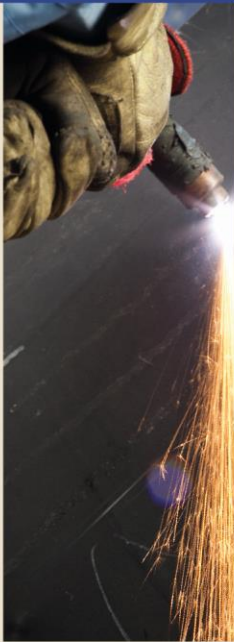
El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

PRESUPUESTO DEL SISTEMA GENERAL

de
Regalías

2021 - 2022



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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 2021 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022”

De conformidad con la Constitución Política, la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020¹, y demás normas reglamentarias, el Gobierno nacional presenta al Honorable Congreso de la República el proyecto de ley “Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022”.

Los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), junto con los que se destinen en el Presupuesto General de la Nación (PGN) en las próximas dos vigencias fiscales, apalancarán la ejecución de proyectos estratégicos de inversión diseñados para retomar la senda de crecimiento por la que transitaba el país antes de la llegada del nuevo coronavirus Covid - 19; y cuya propagación ha originado la mayor contracción de la económica nacional, desde que se tienen registros históricos.

La inversión de las regalías contribuirá a revertir esta situación y a propiciar un crecimiento económico sostenible e incluyente en todo el territorio nacional, especialmente en las regiones productoras y en los municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. Así mismo, las regalías serán fundamentales para la consolidación de la paz con legalidad, como lo dispone el Acto legislativo 04 de 2017 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* (PND).

La magnitud de los retos exigidos por el avance de la pandemia hace necesaria, hoy más que nunca, la acción conjunta del Estado, en sus tres niveles de gobierno, para reactivar los circuitos económicos regionales y para impulsar un desarrollo territorial sostenible, que

¹ “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”.

“**Artículo 210. Normas Orgánicas.** Los artículos 22, 30, 42, 43, 44, 48, 52, 60, 61, 68, 73, 86, 88, 100, 102, 110, 113, 114, 115, del 122 al 163, 167, 183, 189, y 205 de la presente Ley son normas orgánicas de planeación y presupuesto.”

reduzca las brechas de equidad que existen entre grupos poblacionales y regionales. El nuevo Sistema General de Regalías, que cursó su trámite en el Congreso de la República, es una herramienta idónea para coadyuvar en el logro de este objetivo. Por ello, en este proyecto de ley, en cumplimiento de los objetivos de la reforma y acorde con el momento histórico que vive el país, se reducen los gastos de funcionamiento y el ahorro y se expanden los de inversión.

El monto del presupuesto que se presenta a consideración del Congreso de la República por \$17,3 billones, se fundamenta en un plan de recursos elaborado para un horizonte de 10 años, comprendido entre 2021 y 2030. Se trata de un plan formulado con información reportada por el Ministerio de Minas y Energía a partir del insumo técnico aportado por la Agencia Nacional de Minería (ANM) y por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), que toma como fuente los datos observados más recientes y las proyecciones económicas basadas en los parámetros establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 (MFMP 2020).

Las estimaciones del plan de recursos del SGR 2021- 2030 se han efectuado en bajo los principios de transparencia y responsabilidad fiscal, de manera que los recursos sean destinados en estricto cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales.

En este contexto, hemos buscado que las estimaciones de ingresos se ajusten al mejor estimativo posible de precios y a metas ajustadas de producción, de acuerdo con un riguroso análisis de las posibilidades reales de generación de ingresos.

Es preciso advertir que, en medio de la pandemia, la demanda mundial minero-energética, la producción y sus precios están sujetas a una notable incertidumbre e imprevisibilidad, razón por la cual, estas proyecciones no son ajenas a esta realidad y pueden verse afectadas por los múltiples factores que hacen tan volátiles las variables sobre las cuales están construidas.

En consecuencia, de presentarse cambios en las variables que determinan el monto del recaudo efectivo, el Gobierno nacional, con base en las autorizaciones legales y

constitucionales de que dispone, hará los ajustes correspondientes en concordancia la nueva situación.

El presupuesto del SGR para el bienio 2021-2022 marca el inicio de la aplicación de la reforma constitucional consagrada en el Acto Legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019 y de la ley que lo reglamenta, Ley 2056 de 2020. Estas dos normas son el fruto de las consultas previas con las comunidades en todo el país, así como de un amplio y juicioso debate en el Congreso de la República, y reflejan plenamente los acuerdos alcanzados para su aprobación.

Entre otros propósitos, esta reforma se diseñó para i) estimular la producción y explotación minero-energética, compensando de forma adecuada a los departamentos y municipios productores y a los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten, de tal modo que sea viable generar ingresos futuros sin recortar las regalías de los no productores; ii) profundizar la descentralización, al otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales para viabilizar y aprobar las inversiones; iii) agilizar el ciclo de los proyectos por ende, la ejecución presupuestal, al suprimir los OCADS departamentales y municipales; iv) hacer un uso más eficiente de los recursos, al reducir los gastos de funcionamiento, y v) impulsar un modelo de reactivación económica basado en la transformación productiva de los territorios, con miras a alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible de todos los departamentos y municipios de Colombia.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Exposición de Motivos	2
A. Objetivos y Metas	7
B. Contexto del mercado internacional de petróleo: factores de oferta y demanda.	11
C. Resultados y perspectivas del sector petrolero en Colombia	17
D. Aspectos relevantes de la reforma al Sistema General de Regalías - SGR.	20
E. Estructura del sistema presupuestal del SGR	27
F. Composición General Presupuesto SGR 2021-2022	32
G. Plan de recursos 2021-2030	37
Anexo: Documento Técnico Plan de Recursos del SGR 2021-2030	38
1. Proyección de ingresos por regalías de minería: 2021-2030	39
1.1. Supuestos	39
1.2. Proyección de recaudo de regalías de minería.....	42
2. Proyección de ingresos por regalías de hidrocarburos: 2021-2030	42
2.1. Supuestos.....	43
2.2. Proyección de recaudo de regalías de hidrocarburos	45
3. Proyección anual 2021-2030 de regalías de minerales e hidrocarburos.....	45
H. Consideraciones Finales	47
Honorables Congressistas:	49

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Oferta Mundial de Petróleo y Combustibles Líquidos.....	14
Tabla 2. Distribución de los Ingresos Corrientes del SGR Antes y Después del Acto Legislativo 05 de 2019	23
Tabla 3. Principales Características del Sistema Presupuestal del SGR	29
Tabla 4. Cronograma del proceso de programación y aprobación de la ley bienal de presupuesto del SGR Ley 2056 de 2020.	31
Tabla Anexo 1. Supuestos del MFMP 2020, insumo para el Plan de Recursos del SGR 2021-2030	39
Tabla Anexo 2. Principales supuestos de minería para el Plan de Recursos del SGR 2021-2030	40
Tabla Anexo 3. Proyección de recaudo de regalías de minería 2021-2030	42
Tabla Anexo 4. Principales supuestos de hidrocarburos para Plan de Recursos SGR 2021-2030	43

Tabla Anexo 5. Proyección de recaudo de regalías de hidrocarburos 2021-2030.....	45
Tabla Anexo 6. Proyección de recaudo total de regalías 2021-2030	46

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Ingresos Corrientes del SGR - Distribución porcentual entre hidrocarburos y minerales*	12
Gráfico 2. Precio Petróleo Referencia Brent - Promedio Anual USD /Barril.....	12
Gráfico 3. Precio Petróleo - Referencia Brent - USD/barril	15
Gráfico 4. Precio Brent y TRM - Plan de Recursos Comparativo	19
Gráfico 5. Producción de Petróleo – Plan de Recursos Comparativo.....	19
Gráfico 6. Distribución Constitucional de los Ingresos Corrientes del SGR	22
Gráfico 7. Paso a paso del desahorro del FAE*	24
Gráfico 8. Distribución de Ingresos Corrientes por Grandes Rubros Presupuestales Bienios 2019-2020 y 2021 – 2022.....	33
Gráfico 9. Distribución de Ingresos Corrientes por Principales Asignaciones Bienios 2019-2020 y 2021-2022.....	34
Gráfico Anexo 1. Proyección de recaudo total de regalías 2021-2030 (% del PIB)	46

A. Objetivos y Metas

Este proyecto de ley establece el presupuesto del SGR para el bienio 2021-2022. El uso eficiente de estos recursos está llamado a convertir a las regalías en uno de los grandes motores del desarrollo de los territorios, la reactivación económica del país y la recuperación del tejido social, tan afectado por la pandemia del Covid - 19.

Los recursos de las regalías son finitos, provienen del pago que realizan al Estado las empresas por la producción de hidrocarburos y minería, que son recursos naturales no renovables (RNNR). La transitoriedad de estos ingresos impone el reto de ejecutarlos con responsabilidad y eficiencia, como parte de la estrategia nacional para contrarrestar el impacto sanitario, social y económico de la pandemia, sin perder de vista los objetivos de transformación estructural definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en los Planes Territoriales de Desarrollo 2020-2023.

Impulsar la reactivación económica es compatible con el objetivo más general de emplear ingresos fiscales transitorios para alcanzar objetivos estructurales de desarrollo, como el cierre de brechas entre regiones y grupos poblacionales, la disminución de los índices de pobreza y el aumento de la competitividad del país.

Con este telón de fondo, las asignaciones plasmadas en este proyecto de ley buscan, de acuerdo con la reforma constitucional de 2019, mantener un ritmo de producción minero-energético que equilibre los beneficios y costos que esta representa para quienes habitan las regiones productoras, sin menoscabar el derecho de todos los colombianos de ver invertidos estos recursos en su bienestar y desarrollo.

De cara a este reto, en el marco de la reforma aprobada por el Congreso de la República, las asignaciones directas definidas en beneficio de los territorios productores y portuarios pasarán del 11% en el presupuesto vigente al 25% del total del SGR en el proyecto de ley de presupuesto que estamos presentando; las asignaciones locales, dirigidas a los municipios más pobres del país, lo harán del 10,7% al 15% del total, mientras que la

asignación regional destinada a los macroproyectos de alto impacto en las regiones se mantendrá en 34%.

Este proyecto de ley también hace realidad el propósito de la reforma constitucional de 2019 de racionalizar el funcionamiento y el ahorro en favor de la inversión: las asignaciones para inversión crecen y representaran 93% de los ingresos corrientes aforados, pese a la brusca caída de los precios internacionales del petróleo en 2020.

Adicionalmente, otros objetivos del presupuesto bienal buscan acelerar la implementación de una paz con legalidad, para lo cual se asigna el 7% del total de los recursos por regalías, así como continuar con el fomento de la innovación tecnológica, al destinar 10% del SGR a Ciencia, Tecnología e Innovación y apoyar programas de inversión dirigidos a fortalecer la protección del ambiente y el desarrollo sostenible y la educación superior.

Aquí se plasma la intensión estatal de ubicar el ambiente y desarrollo sostenible como pilar fundamental en la estrategia de desarrollo, al asignar importantes recursos para su protección. En cumplimiento de los mandatos del Acto Legislativo 05 de 2019 y la norma que lo reglamenta, se destinan asignaciones específicas para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha contra la deforestación, así como para la investigación en materia ambiental e inversión en desarrollo sostenible. El cuidado del ambiente es transversal a este proyecto de ley de presupuesto. Como mínimo 2 puntos porcentuales de las asignaciones para inversión local se destinan a programas ambientales de desarrollo sostenible; 1% del total de los ingresos corrientes totales se orienta hacia programas de conservación de las áreas ambientales estratégicas y a la lucha contra la deforestación; y como mínimo 2 puntos porcentuales de la asignación para la inversión en ciencia, tecnología e innovación se deben destinar a investigación o inversión en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.

En relación con los recursos dirigidos a la educación superior, el artículo 40 de la Ley 2056 de 2020 ordena a las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas, que cuenten en su jurisdicción con Instituciones de Educación Superior, destinar un porcentaje no inferior al 5% de estas para financiar proyectos de inversión en infraestructura y/o

ampliación de cobertura, permanencia y calidad educativa, que beneficien a la población de sus jurisdicciones. Para dar cumplimiento a esta disposición las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas, durante la aprobación de proyectos de inversión deberán garantizar estas asignaciones para los fines mencionados.

Otra finalidad de este proyecto de ley es cumplir con los acuerdos emanados de las consultas previas, encaminados a proteger los derechos de los Pueblos Indígenas, las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y el Pueblo Rrom o Gitano de Colombia, para lo cual se incluyen asignaciones presupuestales para las comunidades étnicas, tal como lo establece la Ley 2056 de 2020. Así mismo, la norma ordena que estas comunidades étnicas, por primera vez, tengan asiento, voz y voto en los espacios institucionales donde se aprueban estos recursos.

Otro objetivo de este proyecto de ley es propender por el seguimiento, control y evaluación del recaudo, asignación y uso de los recursos provenientes de las regalías. Con este fin se asignan los recursos para activar los mecanismos de seguimiento, acompañamiento y protección de los ingresos municipales, departamentales y regionales por regalías, en aras de la construcción colectiva de mejores prácticas de gestión financiera.

La ejecución de los planes territoriales de desarrollo se acelerará en 2021 y ello ayudará a jalonar la reactivación económica. La recesión causada por la pandemia del nuevo Covid - 19 amenaza con destruir el tejido social y empresarial en los territorios. La superación de esta crisis exige una rápida acción estatal dirigida a reactivar los circuitos económicos regionales y locales. Es en este contexto, que los recursos provenientes de las regalías, junto con los que destine el gobierno central del PGN y los gobiernos territoriales, en ejercicio del principio de complementariedad, aumentan las posibilidades de apalancamiento de los gobiernos territoriales para financiar sus planes de desarrollo.

El proyecto de ley materializa la voluntad estatal de trabajar en un esquema de reactivación económica con mayor autonomía y responsabilidad fiscal territorial. La norma asigna recursos que permitirán, en el marco de la Ley 2056 de 2020, agilizar la ejecución de los proyectos de inversión que demandan con urgencia los territorios.

Además de las asignaciones consignadas en este presupuesto, tal como lo dispone el artículo 209 de la Ley 2056 de 2020, en 2021 la inversión territorial también se podrá expandir con recursos que no estén respaldando proyectos aprobados de vigencias anteriores, provenientes de los fondos de compensación y desarrollo regional. Los proyectos de inversión respectivos podrán ser viabilizados, registrados, priorizados y aprobados de forma directa por los departamentos. Estos dineros podrán ser destinados para financiar proyectos de reactivación económica en infraestructura educativa, infraestructura vial terciaria, secundaria y urbana, reforestación, electrificación rural, producción agropecuaria, conectividad, agua potable y saneamiento básico.

Así las cosas, en 2021 la ejecución del SGR podría generar un estímulo fiscal de alrededor de 0,8% del PIB en las economías territoriales, con efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico y la generación de empleo. Los ingresos corrientes del SGR proyectados para el bienio 2021-2022 equivalen a 1.9 veces la caída estimada de los ingresos corrientes de libre destinación de las administraciones territoriales en 2020²; y, en 2019 el DNP estimó que invertir regalías por 0,8% PIB puede aportar un punto porcentual al crecimiento del PIB nacional.

La reforma constitucional de 2019 y su ley reglamentaria crean condiciones institucionales dirigidas a agilizar la ejecución presupuestal del SGR dentro de altos estándares de autonomía, rigor técnico, planeación participativa, rendición de cuentas y seguimiento. Los gobiernos territoriales determinarán de forma directa el uso de la totalidad de las asignaciones directas y de la asignación local, así como el 60% de la asignación regional. El número de los OCAD se reduce de 1.152 a 8. Adicionalmente, el artículo 52 de la Ley 2056 de 2020 dispuso que en 2021 la distribución de la totalidad de la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación se realizará por departamento.

Este fortalecimiento de la descentralización se hará con base en metodologías unificadas para todo el país, elaboradas para que los gobiernos territoriales formulen, viabilicen,

² La Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que en 2020 la caída de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de las administraciones territoriales sería, como máximo, de \$8 billones de pesos respecto a 2019, de acuerdo con los datos de recaudo observados al cierre del primer semestre de 2020.

prioricen y aprueben inversiones que promuevan el desarrollo y propicien el cierre de brechas y la reducción de la pobreza. Esto permitirá consolidar un modelo de aprobación de recursos más expedito y un sistema más eficiente para avalar proyectos de inversión técnicamente fuertes y pertinentes con el propósito de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos.

Con el fin de fomentar el uso de recursos en proyectos con alto potencial de generación de economías de escala, la ejecución de este presupuesto, tal como lo autoriza la Ley 2056 de 2020, permitirá estructurar proyectos de inversión de alto impacto mediante el uso responsable de las vigencias futuras y cargar al sistema los costos del diseño y estructuración de este tipo de proyectos. Medidas que minimizan el riesgo de un uso atomizado de los recursos.

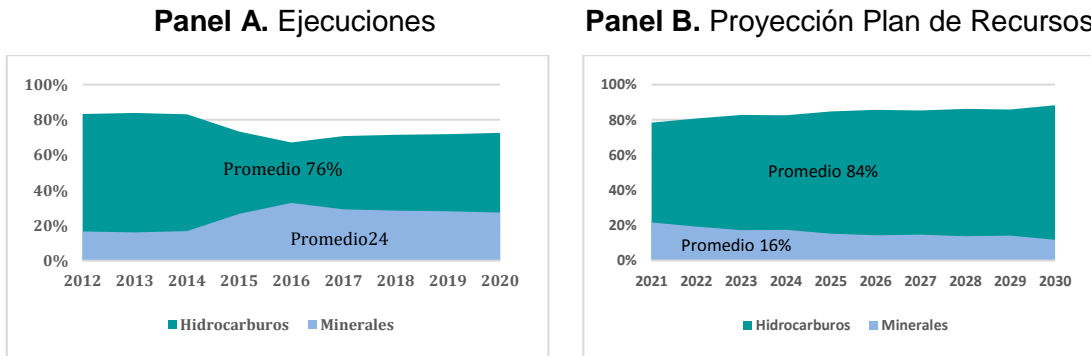
La ejecución de este presupuesto bienal, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 2056 de 2020, debe surtir un riguroso proceso de planeación participativa y de rendición de cuentas. Las prioridades de inversión serán definidas a través de mesas de planeación participativa, lideradas por los gobernadores y alcaldes, con fundamento en criterios de desarrollo competitivo y productivo del territorio; y los resultados de estos ejercicios democráticos formarán parte, en un capítulo independiente, de los planes territoriales de desarrollo.

B. Contexto del mercado internacional de petróleo: factores de oferta y demanda

La producción de hidrocarburos ha sido la principal fuente de generación de regalías del país. Entre 2012 y 2020, en promedio, un 76% de las regalías provino de la producción de hidrocarburos y el 24% restante de los minerales (Gráfico 1).

Para el próximo decenio no se prevén cambios significativos en las fuentes de generación de ingresos corrientes del SGR. El Plan de Recursos 2021-2030 estima que, durante ese periodo, en promedio, el 84% de los ingresos corrientes del SGR serán generados por el sector hidrocarburos y el 16% restante por el sector minero (Gráfico 1). Razón por la cual seguirá siendo significativa la sensibilidad de las regalías al comportamiento de los precios internacionales del petróleo y demás variables asociadas.

Gráfico 1. Ingresos Corrientes del SGR - Distribución porcentual entre hidrocarburos y minerales*

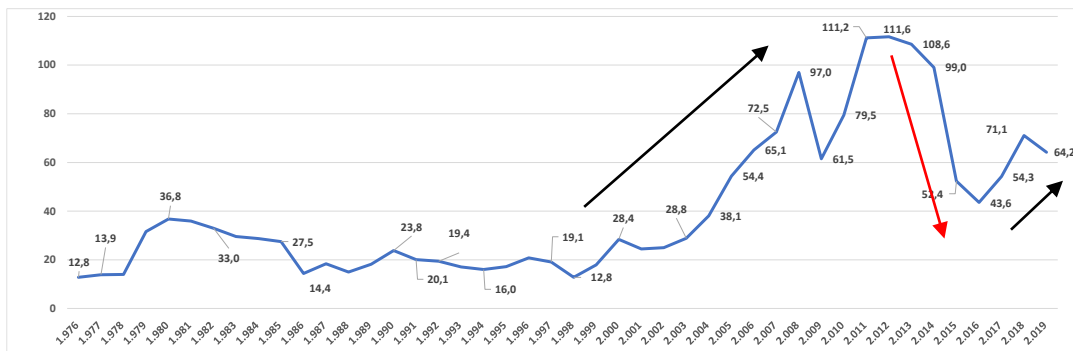


*Con base en las transferencias hechas por la ANH y la ANM

Fuente: MHCP con datos de la ANH y ANM

En 2019 el precio del petróleo de referencia Brent descendió respecto a 2018, pero se mantuvo alrededor del promedio contabilizado en lo corrido del presente siglo al ubicarse en nivel similar al observado en 2006, cuando registró un promedio anual de 65,1 USD/barril (Gráfico 2).

Gráfico 2. Precio Petróleo Referencia Brent - Promedio Anual USD /Barril



Fuente: DGPPN- MHCP con datos de Bloomberg

El precio de 2019 fue 47% superior al registrado en 2016, cuando evidenció su mayor caída del último decenio al descender a 43,6 USD/ barril, tras elevarse hasta 111,6 USD/ barril en 2012, su máximo nivel desde que existen registros históricos para la referencia Brent.

En medio de esta volatilidad, el precio de 2019 se cotizó ligeramente por debajo de la proyección del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2019) 65,5 USD/barril. Esto representó una disminución de 7,53 USD/barril (10,5%) frente al precio de 2018. Respecto al promedio de la referencia WTI para 2019 fue 57,04 USD/Barril, lo cual significó una baja de 7,86 USD/barril (12,1%) frente a 2018.

El precio de la canasta colombiana disminuyó 7,9% en 2019 respecto al año anterior y se ubicó en un promedio de 58,6 USD/barril. Pese a lo cual bajó su diferencial frente al precio Brent: este pasó de 8,49 USD/ barril en 2018 a 5,6 USD/barril en 2019, es decir una reducción de 2,89 USD/barril (34%).

El comportamiento de los precios en 2019 respondió a tendencias a la baja en la demanda en un entorno de oferta relativamente estable. Por el lado de la demanda, la afectación provino de las menores perspectivas de crecimiento mundial derivadas de las tensiones comerciales. Por el lado de la oferta, los principales determinantes fueron el acuerdo de recorte de producción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y demás países que conforman la alianza (OPEP), y el aumento de la producción no convencional en Estados Unidos.

En un escenario geopolítico dominado por la incertidumbre derivada de las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China y un posible BREXIT sin acuerdo, la demanda mundial³ se redujo 0,3% al pasar, en millones de barriles diarios promedio, de 100,4 en 2018 a 100,1 en 2019⁴.

La oferta mundial⁵ se mantuvo relativamente estable: pasó de un promedio de 100,8 millones de barriles por día (b/d) en 2018 a 100,6 millones de b/d en 2019. La producción de los países que conforman la OPEP⁶ declinó de un promedio de 36,7 millones de b/d en

³ Además de petróleo crudo incluye biocombustibles y gas líquido.

⁴ U.S Energy Information Administration, Short Term Energy Outlook, August 11 2020, Obtenido de https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/global_oil.php

⁵ Además de petróleo crudo incluye biocombustibles y gas líquido.

⁶ En la actualidad la OPEP está conformada por los siguientes 13 países: Argelia, Arabia Saudita, Angola, Guinea Ecuatorial, Gabón, Irán, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, La República del Congo, Los Emiratos Árabes y Venezuela.

2018 a 34,6 millones b/d en 2019; pero el aumento de la producción por fuera de la OPEP, principalmente en Estados Unidos, compensó esta caída⁷ (Tabla 1).

Tabla 1. Oferta Mundial de Petróleo y Combustibles Líquidos
Millones de Barriles Diarios – Promedio Anual

Concepto	Año		Variación %
	2018	2019	2019/2018
OPEP	36,8	34,6	-5,7%
Arabia Saudita	12,3	12,0	-2,3%
Otros OPEP	24,5	22,6	-7,5%
Otros No OPEP	33,2	33,4	0,6%
Rusia	11,4	11,5	0,5%
Otros No Opep	21,8	21,9	0,6%
Norte América	17,9	19,5	8,5%
Estados Unidos	17,9	19,5	8,5%
Canadá	5,4	5,5	2,2%
México	2,1	1,9	-7,9%
Otros	12,9	13,1	1,8%
Mundial	100,8	100,6	-0,2%

Fuente: U.S Energy Information Administration, Short Term Energy Outlook, Agosto de 2020

La oferta de la OPEP, donde sobresalen por sus mayores reservas probadas Arabia Saudita, Irán y Venezuela, se redujo debido a lo siguiente: los anuncios de recortes en la producción hechos en diciembre de 2018; las sanciones impuestas por Estados Unidos sobre Irán y Venezuela, que limitaron las exportaciones de estos países, y un ataque terrorista perpetrado sobre un importante centro de producción en Arabia Saudita en septiembre de 2019.

La producción en Estados Unidos creció 8,5% en 2019 y llegó a un promedio de 19,5 millones de b/d, es decir 1,5 millones de b/d más que en 2018⁸; convirtiendo a este país en el mayor productor del mundo, tras diez años de expansión productiva impulsada por métodos no convencionales, relacionados con la extracción horizontal y la fracturación hidráulica (*Fracking*).

⁷ U.S Energy Information Administration. Op.Cit.

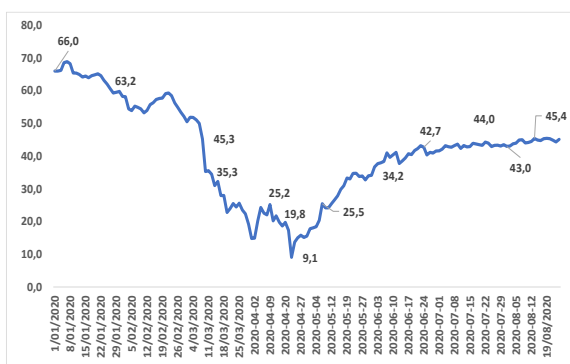
⁸ Incluye petróleo crudo y otros combustibles líquidos. En millones de barriles diarios la producción de crudo contabilizó un promedio de 12,2 en 2019 con un crecimiento de 11,4% respecto a 2018, cuando se ubicó en 10,9. Ibid

En el primer trimestre de 2020 surgieron desacuerdos al interior de la OPEP sobre la distribución de recortes adicionales de producción requeridos para ajustar la oferta global a las expectativas de una menor demanda por temores de una recesión mundial como efecto de una rápida propagación del Covid - 19, especialmente en Asia y Europa.

Las tensiones entre la OPEP, encabezada por Arabia Saudita, y Rusia, tercer mayor productor mundial, sobre los nuevos recortes de producción, unida a la intención de frenar la producción no convencional en Estados Unidos, desencadenaron una guerra de precios que, en un escenario de pandemia, llevaron las cotizaciones del crudo a sus mínimos históricos. En abril, el precio del Brent entró en caída libre y se desplomó a un promedio mensual de 18 USD/barril, y los futuros del WTI para entrega el mes siguiente cayeron a terreno negativo (-37USD/barril).

Gráfico 3. Precio Petróleo - Referencia Brent - USD/barril

Panel A. Diario enero- agosto 2020



Panel B. Mensual enero 2000- agosto 2020



Fuente: U.S Energy Information Administration.

Como se aprecia en el gráfico 3, a partir de mayo de 2020 los precios internacionales se recuperaron. En agosto el precio promedio del Brent fue de 45,08 USD/Barril. La OPEP y Rusia pactaron recortes de producción desde mayo de 2020 hasta abril de 2022⁹ y mejoraron las expectativas sobre la recuperación de la economía mundial. Esto último, en línea con el levantamiento gradual de las medidas de confinamiento estricto adoptadas a

⁹ El recorte pactado fue de 10 millones de b/d para mayo y junio; 8 millones de b/d desde agosto hasta diciembre y de 6 millones de b/d entre enero de 2021 y abril de 2022.

nivel orbital para detener la velocidad de propagación del Covid - 19, y la puesta en marcha de políticas monetarias y fiscales expansivas por parte de países con economías tanto desarrolladas como emergentes.

En lo que resta del presente año, la mayor fuente de incertidumbre y volatilidad de los precios provendrá de la evolución de la pandemia por Covid – 19 y de los resultados de los esfuerzos estatales por mitigar sus efectos. Desde su aparición, esta enfermedad se ha convertido en un factor determinante de las variaciones mundiales de demanda y oferta del crudo, por su notable incidencia sobre la actividad económica y las relaciones geopolíticas internacionales.

En este contexto, el MFMP 2020 proyecta que el precio del Brent este año se ubique en un promedio de 36,8 USD/barril, con una caída de 43% frente a 2019; vaticinio que es consistente con la estimación realizada por el Grupo Técnico Minero Energético de la Regla Fiscal¹⁰. Se trata de una proyección conservadora frente a las previsiones de agencias y analistas internacionales que pronostican para 2020 un precio anual promedio de 40 USD/barril; resultado que se daría gracias a una recuperación de los precios en lo que resta del año, impulsada por el repunte de la demanda y el cumplimiento de los recortes en la producción pactados por la OPEP+¹¹.

Este choque petrolero disminuye el ingreso nacional, hecho que refuerza la tendencia a la caída en el ahorro y disminuye la oferta de divisas, lo que depreciaría la tasa de cambio promedio para el año, la cual se estima que se sitúe en cerca de \$3.960 pesos por dólar. En las estimaciones para el MFMP 2020 se calcula que la contracción económica que se espera para este año, -5,5%, ocasionada principalmente por efectos del Covid – 19, se dará por un fenómeno transitorio, por lo cual se vislumbra una reactivación de la actividad económica a partir de 2021.

¹⁰ Ver, Acta No. 008 del 2020 del Grupo Técnico Minero Energético. De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 1790 de 2012 este grupo forma parte del Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

¹¹ De acuerdo con estas proyecciones en comparación con 2019 en 2020 la oferta mundial disminuiría 6% y se ubicaría en un promedio anual de 94,6 millones de b/d; mientras que la demanda se reduciría 8,1% con un promedio de 92,9 millones de b/d, debido a una contracción del PIB mundial estimada en -5,7%. Ver, EIA, Short – Term Energy Outlook. Op. Cit.

En un contexto de alta incertidumbre, el MFMP 2020 proyecta para 2021 un crecimiento importante de los precios internacionales del petróleo: la referencia Brent subiría 36% frente a 2020 y llegaría a 50,2 USD/barril. Esta estimación se fundamenta en la recuperación económica mundial prevista para 2021, al finalizar las medidas de aislamiento social implementadas con motivo de la crisis del COVID - 19; y está en línea con proyecciones de agencias y analistas internacionales que sitúan el precio promedio del Brent para 2021 en alrededor de 50 USD/barril. De acuerdo con estas estimaciones, respecto a 2020 la oferta global de crudo crecería 4,3%, al ubicarse en un promedio de 98,7 millones de b/d¹², y la demanda subiría 7,5% al situarse en 99,8 millones de b/d con un crecimiento del PIB mundial estimado en 6,3%.

La materialización de la proyección antes mencionada no está exenta de riesgos. Un eventual incumplimiento de los recortes de producción acordados por la OPEP+ podría elevar la oferta; y el aumento de la demanda se podría ver afectado por una nueva ola de infecciones por coronavirus, posibles tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, así como por el incremento de la deuda pública y privada a niveles que limiten el aumento del consumo y la inversión, en detrimento de una rápida recuperación económica.

C. Resultados y perspectivas del sector petrolero en Colombia

Como se mencionó antes, el MFMP 2020 estima para 2021 que el precio del petróleo de referencia Brent se ubique en un promedio de 50,2 USD/barril; presentando una recuperación de 36% frente a lo esperado en 2020 (36,8 USD/barril), producto de la mayor demanda de crudo, como consecuencia del repunte de la economía mundial.

La expectativa de recuperación en el precio está dada por la expansión de la demanda mundial de crudo, la cual estaría en 1,1 MBPD por encima de la oferta. Esto significaría un cambio en los supuestos fundamentales del mercado, en comparación con la expectativa del cierre de 2020 de una sobreoferta de 1,7 MBPD¹³. En particular, se espera un crecimiento anual de 7,5% en la demanda global, pasando de 92,9 MBPD a 99,8 MBPD,

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

en línea con el rebote de la economía mundial, luego de superar las medidas de aislamiento para enfrentar la pandemia del COVID-19. En lo referente a la oferta, se presentaría un leve crecimiento de 4,3%, pasando de 94,6 MBPD a 98,7 MBPD, en línea con el aumento de la producción en EE. UU. y el cumplimiento de los acuerdos de recorte de la producción de la OPEP+.

Desde la óptica del MFMP 2020, la evolución de las exportaciones tradicionales en el mediano plazo estaría determinada, en mayor medida, por la senda de producción de petróleo, y en menor medida, por la dinámica de los precios de éste. La producción petrolera mostraría un comportamiento variable hasta 2028, exhibiendo una caída desde este año hasta 2031, mientras que el precio del crudo mostraría una recuperación lenta en el mediano plazo.

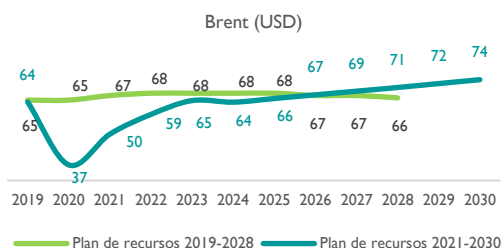
En particular, según estimaciones de la ANH, con información a junio 23 de 2020, la producción se incrementaría a 881 KBPD en 2025, alcanzando el máximo previsto en el mediano plazo. Entre 2025 y 2031, la producción caería 30,1%, pasando de 881 KBPD a 616 KBPD. Por otro lado, el precio se ubicaría, en promedio, en 68 USD/barril, de forma coherente con la recuperación del balance del mercado, con lo cual los precios para el 2022 serían de 59 USD/barril y tendrían un incremento paulatino a niveles de 64 USD/Barril en 2024.

En cuanto a las expectativas de largo plazo, se estima un precio de 71 USD/barril a partir de 2028, teniendo en cuenta un balance marcado por una mayor demanda mundial, migración global a nuevas tecnologías y mayor capacidad instalada que se presentaría por los avances tecnológicos y descubrimientos de nuevos campos.

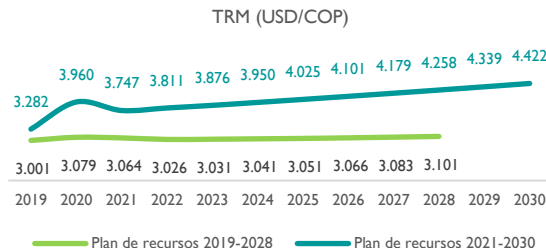
El choque de 2020 modificó las perspectivas del plan de recursos de mediano plazo. Como se aprecia en el gráfico 4, en la senda de proyección de este proyecto de ley los precios del crudo serán menores que los precios proyectados en el presupuesto del bienio anterior durante el periodo 2020-2026, y en consecuencia el precio promedio anual del dólar de los Estados Unidos, medido por la TRM, sería mayor durante todo el periodo de proyección (2021-2030).

Gráfico 4. Precio Brent y TRM - Plan de Recursos Comparativo

Panel A. Comparativo Precios Brent Promedio



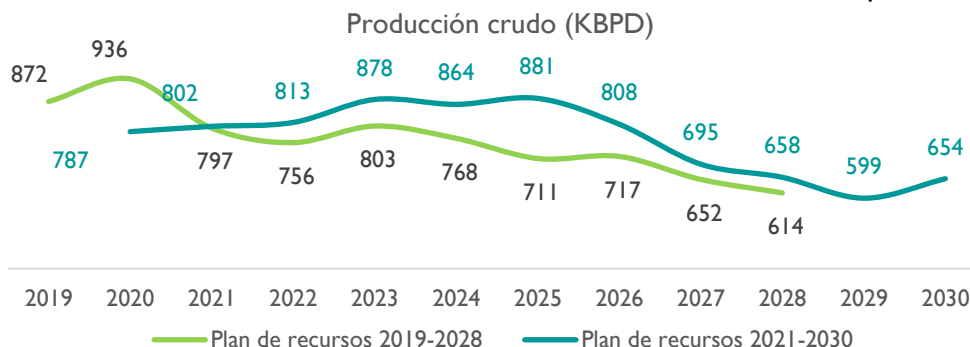
Panel B. Comparativo TRM



Fuente: DGPM – MHCP

En el escenario pospandemia, el aumento del precio del dólar puede ayudar a compensar los menores precios del petróleo; de todos modos, durante el periodo 2021- 2027 sería necesario mantener niveles de producción similares a los registrados en 2019 para reducir el riesgo de una disminución significativa de las regalías en los próximos tres bienios. En ello radica, justamente, la importancia de poner en marcha incentivos a la producción como los contemplados en la reforma constitucional de 2019 (Gráfico 5).

Gráfico 5. Producción de Petróleo – Plan de Recursos Comparativo



Fuente: DGPM – MHCP

Las anteriores fueron algunas de las consideraciones y supuestos que se tuvieron en cuenta para la elaboración del Plan de Recursos del Sistema General de Regalías y para la proyección de los ingresos para el bienio 2021-2022, en especial de los provenientes de los hidrocarburos, que representan más del 80% del total de los recursos por regalías, como

se detalla más adelante. Son supuestos moderados, atendiendo la volatilidad e incertidumbre del mercado petrolero.

D. Aspectos relevantes de la reforma al Sistema General de Regalías - SGR.

El SGR fue creado mediante el Acto Legislativo 05 de 2011¹⁴ y reglamentado a través de la Ley 1530 de 2012¹⁵. El sistema se ha convertido en un instrumento para la financiación del desarrollo regional y local, al cual, a diferencia del sistema anterior, tienen acceso la totalidad de las entidades territoriales del país. Ha estimulado la formación de una cultura de programación de la inversión territorial basada en la estructuración técnica de proyectos. Ha promovido el uso fiscalmente responsable de los recursos naturales no renovables mediante prácticas de transparencia, rendición de cuentas y equidad, y ha contribuido a mejorar la coordinación institucional entre el gobierno nacional, los gobiernos territoriales, las comunidades y los grupos étnicos.

La evaluación de sus logros y la necesidad de mejorar este instrumento de política fiscal motivaron su reforma en 2019. Un aspecto clave de esta reforma es fortalecer la inversión en los territorios productores para compensar adecuadamente los costos ambientales y sociales propios de las actividades de extracción minero - energética. Se trata de facilitar la consecución de la “licencia social”¹⁶ requerida para el desarrollo de nuevos proyectos que permitan mantener, dentro de rigurosos estándares de preservación ambiental, la generación futura de ingresos por regalías.

¹⁴ Acto Legislativo 05 de 2011. “*Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones*”.

¹⁵ “*Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*”.

¹⁶ El concepto “Licencia Social para Operar” surgió en mayo de 1997 durante una conferencia acerca de Minería y la Comunidad en Quito, Ecuador, auspiciada por el Banco Mundial, y se basa en el grado en que una organización y sus actividades cumplen con las expectativas de las comunidades locales, la sociedad en su conjunto y los diversos grupos que la componen. Es decir, la Licencia Social se presenta cuando un proyecto cuenta con la aprobación continua dentro de la comunidad local y otros grupos de interés, aprobación continua o amplia aceptación social, y con más frecuencia como aceptación continua.

Otro aspecto clave de la reforma es lograr que las regalías continúen llegando a todas las regiones del país. Así, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 05 de 2019¹⁷ a partir de un amplio consenso alrededor de los siguientes aspectos: i) fortalecer las asignaciones directas¹⁸; ii) aumentar los recursos para los municipios más pobres; iii) mantener la participación de las entidades territoriales no productoras; iv) garantizar recursos para la Paz, la Ciencia, Tecnología e Innovación¹⁹; v) asignar recursos para conservación de áreas ambientales, la protección del ambiente y el desarrollo sostenible; vi) optimizar los gastos de funcionamiento; y vii) agilizar el uso de los recursos dentro de altos estándares de seguimiento a la calidad de la inversión. Los pilares de este consenso quedaron plasmados en la Constitución Política y hoy es la brújula que orienta la elaboración de este presupuesto.

El Acto Legislativo 05 de 2019 establece que los ingresos del SGR se destinen a financiar programas de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; la operatividad y administración de este sistema, así como para la generación de ahorro que permita cubrir el pasivo pensional y estabilizar las asignaciones directas.

El SGR seguirá siendo integral: será alimentado con la totalidad de los recursos percibidos por concepto de regalías, producto de la explotación de recursos naturales no renovables, con fundamento en que, por mandato constitucional, estos recursos son de propiedad del Estado.

El sistema está integrado por ocho componentes básicos, de los cuales cinco son para inversión: Asignaciones Directas; Asignaciones Locales para los municipios más pobres; Asignación Regional; Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación, Asignación para la Paz, y Asignación Ambiental. Los componentes restantes corresponden a funcionamiento, fiscalización, conocimiento seguimiento, evaluación y control, y ahorro.

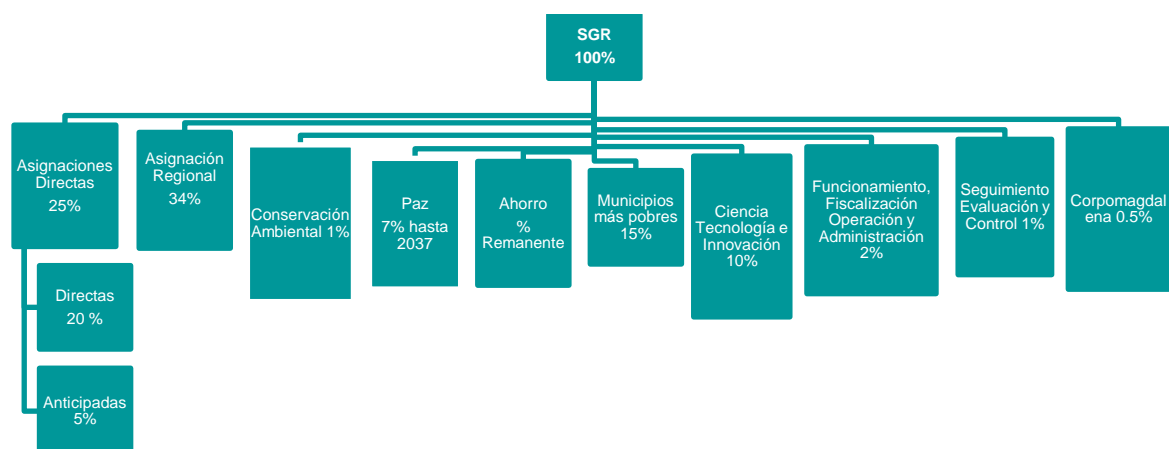
¹⁷ “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”.

¹⁸ Departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, así como los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.

¹⁹ En armonía con lo establecido por el Acto Legislativo 04 de 2017.

La distribución de los recursos del SGR se hará mediante un sistema de manejo de cuentas. El Acto Legislativo 05 de 2019 ordena que las asignaciones presupuestales del sistema se realicen de acuerdo con la distribución que se ilustra en el Gráfico 6.

Gráfico 6. Distribución Constitucional de los Ingresos Corrientes del SGR



Fuente: MHCP con base en el Acto Legislativo 05 de 2019

Como se puede apreciar en la tabla 2, en comparación con la normativa anterior, la reforma constitucional de 2019 destina mayores recursos para los productores sin reducir los ingresos de los no productores, los cuales se mantienen. Al mismo tiempo aumenta la inversión dirigida a los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas, así como la destinada a ciencia, tecnología e innovación, y asigna recursos para la conservación ambiental y la lucha contra la deforestación (Tabla 2).

Lo anterior implica optimizar los gastos de administración del Sistema, cuya participación se reduce, al igual que el ahorro. Medidas consistentes con la estrategia fiscal, contenida en el MFMP 2020, de poner en marcha un estímulo de gasto público fiscalmente responsable que contribuya a reactivar la economía tras la crisis causada por la pandemia del Covid-19.

Tabla 2. Distribución de los Ingresos Corrientes del SGR Antes y Después del Acto Legislativo 05 de 2019

Tipo de Asignación	Antes	Después
• Directas	• 11,2%	• 25,0%
• Municipios con mayor NBI	• 10,9%	• 15,0%
• Compensación y Desarrollo Regional	• 34,0%	• 34,0%
• Ciencia Tecnología e Innovación	• 9,4%	• 10,0%
• Paz	• 7,0%	• 7,0%
• Asignación Ambiental	• 0,0%	• 1,0%
• Funcionamiento y Fiscalización	• 4,0%	• 2,0%
• SSEC	• 1,0%	• 1,0%
• Ahorro	• 22,5%	• 4,5%
• Total	• 100%	• 100%

Fuente: Cálculos - DGPPN

El ahorro se calcula de forma residual y se destinará al pasivo pensional y como mínimo el 50% al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). En este sentido, el FAE será empleado como mecanismo de estabilización de los ingresos ante choques económicos. Su objetivo es proteger la inversión frente a caídas drásticas de los ingresos corrientes, que pueden resultar de disminuciones en los precios y/o en las cantidades producidas. Cubre las asignaciones directas, las asignaciones para los municipios más pobres, y la asignación para la inversión regional.

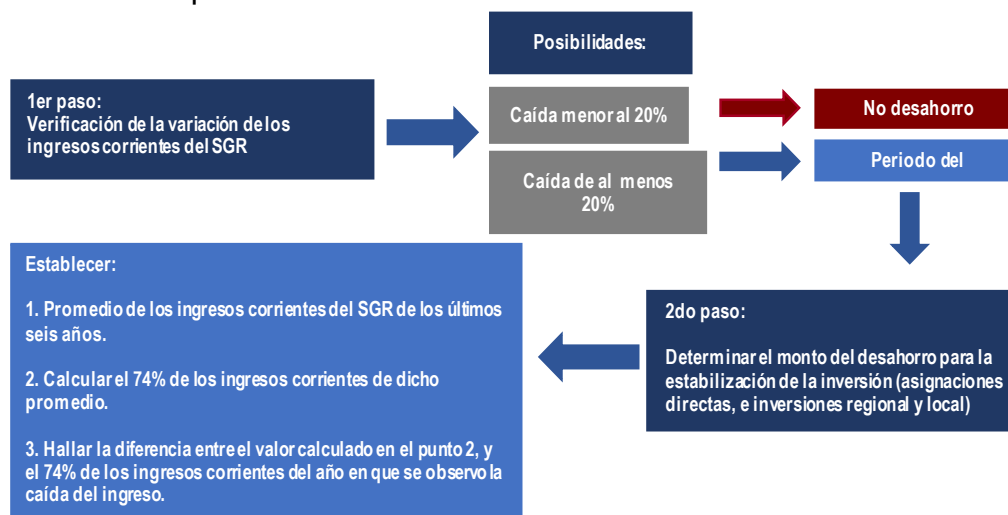
El mecanismo de estabilización se activa cuando el recaudo cae de un año a otro al menos 20%, o se acumula una reducción sucesiva de al menos el 20%. En esas circunstancias el FAE desahorra los recursos necesarios para que las asignaciones destinadas a la inversión (directas e inversión regional y local), conserven un nivel equivalente al promedio de los últimos seis años. Con ello se cubre el 74% de las asignaciones del sistema, acorde con la

participación de estas en el plan de recursos que se encuentre vigente el año en el cual tenga lugar la caída del ingreso que active el desahorro.

Si los ingresos corrientes anuales del sistema disminuyen nuevamente en los años posteriores a la activación del mecanismo de desahorro, el monto de la estabilización para esos años se calculará de forma diferente. En este caso el monto del desahorro calculado para el primer año se divide por el número de nuevos años en los cuales se presenten caídas sucesivas de ingresos. De esta manera, al tiempo que se estabilizan las asignaciones del SGR se propende por la sostenibilidad fiscal del FAE; el cual se estabilizará hasta el momento en que los ingresos corrientes anuales vuelvan a presentar una variación positiva con respecto al año anterior o hasta cuando se agoten los recursos de este.

El mecanismo de estabilización de la inversión se ilustra en el siguiente **Gráfico 7**.

Gráfico 7. Paso a paso del desahorro del FAE*



* Puntos adicionales a considerar: 1. Si después de la estabilización del primer año, se presenta una nueva caída en los ingresos corrientes del SGR, deberá aplicarse el mismo mecanismo. Sin embargo, el resultado que se obtenga de desahorro deberá dividirse entre el número de años que hayan transcurrido desde el año por el que se generó la activación de la estabilización de la inversión. 2. La estabilización de la inversión también se deberá realizar en la siguiente situación: Cuando se presenten caídas sucesivas anuales que acumulen una caída de al menos el 20% de los ingresos corrientes al año previo al que empezó la caída de los ingresos corrientes.

Fuente: DGPM – MHCP.

Si durante una vigencia el recaudo efectivo resulta mayor que el ingreso presupuestado, el 45% de este excedente se destinará al ahorro, y el 55% restante para inversión, de acuerdo con la siguiente distribución²⁰: 20% para asignaciones directas; 10% para los municipios más pobres; 20% para la conservación ambiental; 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo en sectores económicos diferentes al minero-energético.

Otro objetivo central de la reforma es hacer más ágil y flexible la administración del sistema y de este modo acelerar el ritmo de ejecución de los recursos. En este sentido, la reforma permite agilizar la aprobación y ejecución de los proyectos de inversión financiados con asignaciones directas. El Acto Legislativo suprime del ordenamiento constitucional la función que en este proceso desempeñaban los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD); lo cual otorga a las entidades territoriales productoras un mayor nivel de autonomía para tomar decisiones en relación con la evaluación, viabilización, priorización y aprobación de las inversiones.

En esta línea, la reforma redujo la estructura institucional y administrativa relativa a la definición y aprobación de los proyectos por parte de los OCAD, así como los altos costos asociados a ella. Esto le permitirá al Gobierno nacional focalizar su esfuerzo institucional en apoyar a los territorios en la estructuración y formulación de proyectos de inversión que mejoren la calidad del gasto público. El número de OCAD bajó de 1.152 a solamente 8, que se encargarán de asignar únicamente los proyectos de alto impacto regional buscando generar economías de escala en el uso de estos recursos.

Lo anterior no implica debilitar el monitoreo, seguimiento y control sobre el uso de los recursos de regalías. En este sentido se reconoce que, desde su creación, el SGR ha formado una cultura de reporte de información sistemático sobre la ejecución de los proyectos por parte de las entidades territoriales beneficiarias y ejecutoras. Hecho que

²⁰ Para estos efectos, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, o quienes hagan sus veces, certificarán el recaudo efectivamente realizado por concepto de regalías al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 30 de abril del año siguiente al cierre del bienio para que éste determine el valor del mayor recaudo del respectivo bienio. Este corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables presupuestados para el bienio y el valor efectivamente recaudado en la Cuenta Única del Sistema General de Regalías.

permite un monitoreo permanente sobre la ejecución de los recursos y facilita la adopción oportuna de medidas correctivas mediante la generación de alertas tempranas.

La reforma conserva altos estándares técnicos para la administración del sistema. Los órganos que componen el SGR seguirán encargados de la gobernanza del sistema con fundamento en rigurosos criterios técnicos. Estos órganos deben cumplir sus funciones de acuerdo con el ciclo de generación de regalías, desde la generación de los ingresos hasta el seguimiento y ejecución de los proyectos, así:

Comisión Rectora del SGR: órgano encargado de definir la política general del sistema, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar su adecuado funcionamiento²¹.

Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional: responsables de definir los proyectos de inversión que se financiarán con recursos de la Asignación para la Inversión Regional, así como de priorizar y aprobar su financiación. También están encargados de designar el ejecutor de estos proyectos que será de naturaleza pública, quien además estará a cargo de la contratación de la interventoría.

Estos órganos estarán constituidos por todos los gobernadores que componen cada región, dos alcaldes por cada uno de sus departamentos y un alcalde adicional elegido por los alcaldes de las ciudades capitales de los departamentos de la región, y los ministros de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público. Asistirán en calidad de invitados permanentes dos Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara.

²¹ La Comisión Rectora está integrada por: el Director del Departamento Nacional de Planeación, quien la presidirá; el Ministro de Minas y Energía; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; dos Gobernadores, de los cuales uno corresponderá a uno de los Departamentos Productores; dos Alcaldes, de los cuales uno corresponderá a uno de los municipios productores; un Senador y un Representante a la Cámara, con voz, pero sin voto. También forman parte de la Comisión Rectora, con voz y voto en lo relativo a la asignación de sus participaciones los pueblos y comunidades indígenas con voz y voto, las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y el pueblo Rrom o Gitano. Las decisiones que adopte la Comisión Rectora se efectuarán por mayoría calificada.

En cada uno de estos órganos habrá un representante de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas, y del pueblo Rrom o Gitano; quienes tendrán voz y sin voto en los asuntos relativos a sus respectivas asignaciones.

La Secretaría Técnica de estos órganos estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Su funcionamiento será definido por el reglamento que para el efecto dicte la Comisión Rectora, y la participación en estos será ad honórem. Para la designación del ejecutor, estos órganos tendrán en cuenta las capacidades administrativas y financieras de la entidad propuesta y los resultados en materia de ejecución de los recursos, los cuales serán evidenciados a través del sistema de seguimiento, evaluación y control del SGR.

En suma, la reglamentación del Acto Legislativo 05 de 2019 busca hacer más ágil el ordenamiento institucional mediante el cual se administra, ejecuta y controla el uso de las regalías.

E. Estructura del sistema presupuestal del SGR

El Acto Legislativo 05 de 2019 mantiene para el SGR un sistema presupuestal propio, bienal, independiente del Presupuesto General de la Nación, regido por una norma orgánica que desarrolla esta reforma constitucional en los términos del artículo 151 de la Constitución Política.

El sistema presupuestal del SGR se rige por los siguientes principios: planificación regional; programación integral; plurianualidad; coordinación; continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia.

El sistema presupuestal del SGR cubre: i) el Plan de Recursos; ii) Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR, y iii) el 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 SGR.

La ejecución de los recursos del SGR se fundamenta en proyectos de inversión, para lo cual el sistema cuenta con un Banco de Programas y Proyectos de Inversión, administrado por el DNP.

La Ley 2056 de 2020 dispone que el Presupuesto del SGR se compone de un Presupuesto Bienal de Ingresos del Sistema General de Regalías, un Presupuesto Bienal de Gastos y unas Disposiciones Generales.

El presupuesto de ingresos contendrá la estimación de los recursos que se espera recaudar en el bienio, la cual se debe realizar con fundamento en el Plan de Recursos, y la proyección de la disponibilidad inicial de los dineros no ejecutados en el bienio anterior. El presupuesto de gastos debe incluir la totalidad de las autorizaciones de gasto que serán ejecutadas durante un bienio. Y, mediante las disposiciones generales, se podrán fijar reglas particulares para los dos años cubiertos por el presupuesto encaminadas a cumplir con los objetivos y fines del sistema.

Las apropiaciones presupuestales se deben asignar en línea con lo establecido por la Constitución Política y la Ley 2056 de 2020, de tal modo que se garantice el funcionamiento de los órganos, asignaciones, entidades y fondos que forman parte del SGR, la financiación de los proyectos de inversión autorizados, las participaciones de las entidades receptoras de asignaciones directas²², la administración, operación, vigilancia, seguimiento y control, y el pago de los créditos judicialmente reconocidos.

El presupuesto del SGR es 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

²² Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, como participación directa en las regalías y compensaciones, dispondrán de un capítulo en el cual se estimará su participación. Dicho capítulo se desagregará por departamentos y dispondrá de un anexo en el cual se detalle la participación a nivel de entidad territorial.

el bienio. Los recursos recaudados que no se ejecuten durante un bienio determinado se deben incorporar como saldos en el presupuesto del siguiente bienio, conforme al cierre que para tal efecto se realice en el presupuesto del SGR. Las principales características del sistema presupuestal del SGR se ilustran en la tabla 3.

Tabla 3. Principales Características del Sistema Presupuestal del SGR

Principales Características del Sistema Presupuestal del SGR

- Sistema Propio
- Vigencia fiscal de periodo bienal
- Presupuesto de caja
- Disponibilidad Inicial (de acuerdo al cierre)
- Plan de Recursos de mediano plazo
- Las asignaciones están predeterminadas por mandato constitucional y legal
- Los recursos recaudados y no ejecutados se mantienen a favor del beneficiario hasta el límite del presupuesto del SGR
- Contempla proyectos de inversión incluidos en los Planes Territoriales de Desarrollo y en el Plan Nacional de Desarrollo
- La liquidez se administra a través de la Cuenta Unica del sistema
- Los rendimientos financieros forman parte del sistema y se destinan a las finalidades asignadas en la ley
- Los saldos no ejecutados se reintegran a la Cuenta Unica del sistema para ser presupuestados a través de la misma asignación que les dio origen.
- Los recursos se giran directamente a las cuentas bancarias de los destinatarios finales, previa autorización de los órganos y entidades ejecutoras
- Los giros se hacen con cargo a disponibilidad de caja
- Se pueden adquirir obligaciones de pago con cargo a presupuestos de vigencias posteriores únicamente mediante autorización previa de vigencias futuras (VF)
- La VF tienen un régimen propio y no podrán exceder el 50% de las proyecciones anuales de ingresos del Plan de Recursos.

Fuente: DGPPN- SACP con base en Ley 2056 de 2020

Respecto a la preparación del proyecto de presupuesto, la norma establece que esta competencia corresponde al Ministerio de Hacienda en coordinación con el DNP y el

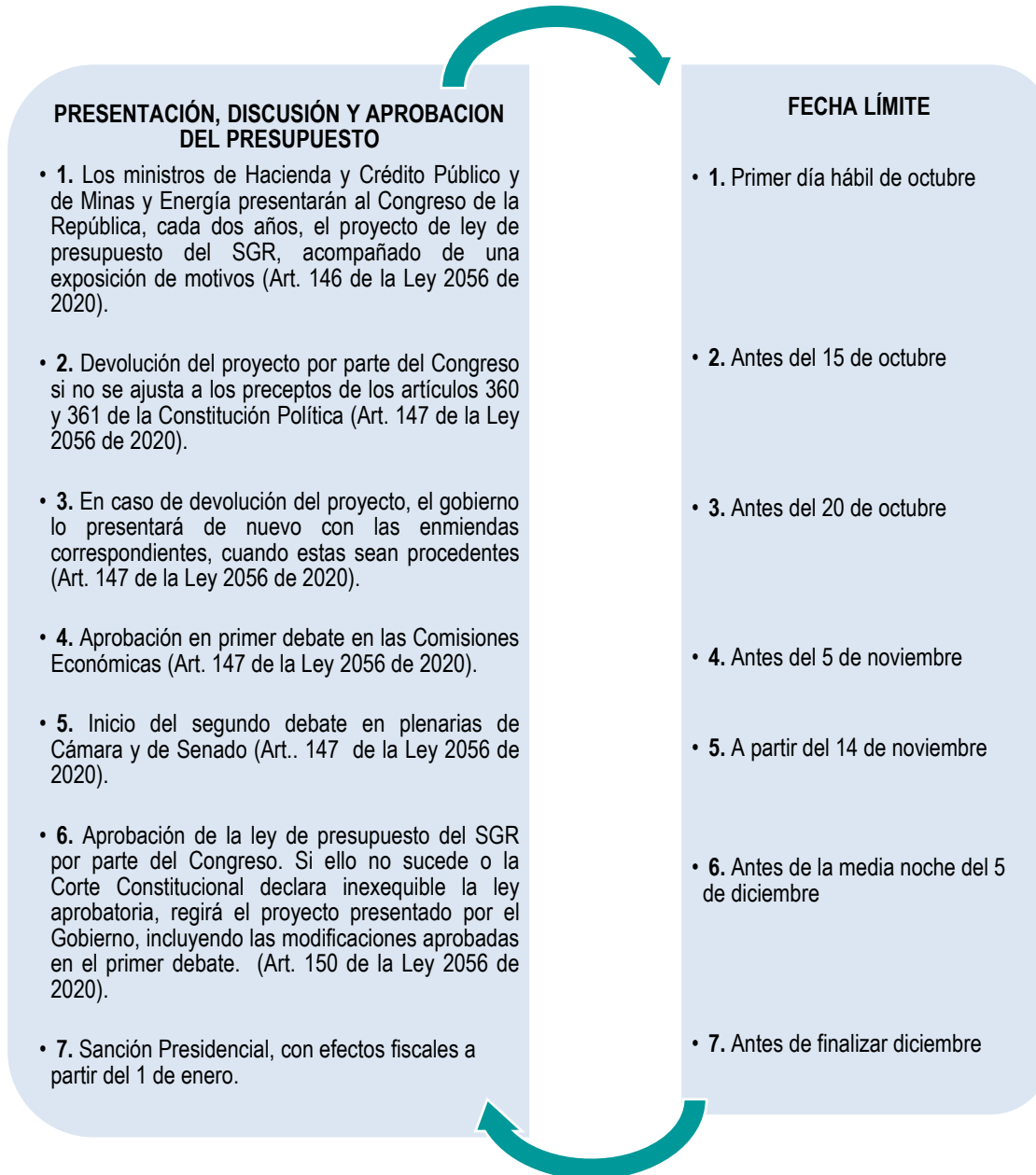
Ministerio de Minas y Energía, con fundamento en los principios presupuestales y los componentes del sistema previstos en la ley. Antes de presentarlo al Congreso de la República, el Ministro de Hacienda someterá a consideración de la Comisión Rectora el proyecto de presupuesto bienal, la cual rendirá su concepto y formulará las recomendaciones que considere convenientes.

Los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía presentarán, cada dos años, durante el primer día hábil del mes de octubre, el Proyecto de ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías, acompañado de una exposición de motivos en la que se resalten los principales aspectos, objetivos y metas que se esperan cumplir con el Presupuesto que se presenta a consideración del Congreso de la República.

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 4, 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.

A título ilustrativo, las principales etapas que integran el proceso de programación, presentación, estudio y aprobación del proyecto de presupuesto del SGR se sintetizan en la **tabla 4**.

Tabla 4. Cronograma del proceso de programación y aprobación de la ley bienal de presupuesto del SGR Ley 2056 de 2020.



Fuente: DGPPN- SACP con base en la Ley 2056 de 2020

F. Composición General Presupuesto SGR 2021-2022

El total de ingresos aforado asciende a \$17,25 billones de pesos, cifra equivalente a 1,7% del PIB estimado para 2020. El 89% de estos corresponde a ingresos corrientes (\$15,4 billones) y el 11% restante a ingresos de capital. De estos últimos, \$1,75 billones provienen de rendimientos financieros y los \$75 MM restantes de excedentes financieros (Tabla 5).

Tabla 5. Ingresos Totales Aforados Bienio 2021 - 2022
Miles de Millones de Pesos (MM)

Concepto	2021 -2022	% Total	% PIB
1. Ingresos Corrientes	15.428	89%	1,50%
1.1 Hidrocarburos	12.290	71%	1,20%
1.2 Minería	3.138	18%	0,30%
2. Ingresos de Capital	1.827	11%	0,20%
2.1 Rendimientos Financieros	1.752	10%	0,20%
2.2 Excedentes Financieros	75	0,40%	0,00%
Total Ingresos (1 + 2)	17.255	100%	1,70%

Fuente: DGPPN- SACP

Los excedentes financieros corresponden a los recursos líquidos que se encuentran en la Cuenta Única del Sistema sin ejecutar, los cuales serán utilizados, a corto plazo, como fuente de financiamiento del Adelanto para la Paz del bienio y posteriormente serán sustituidos por operaciones de crédito público, en línea con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 2056 de 2020.

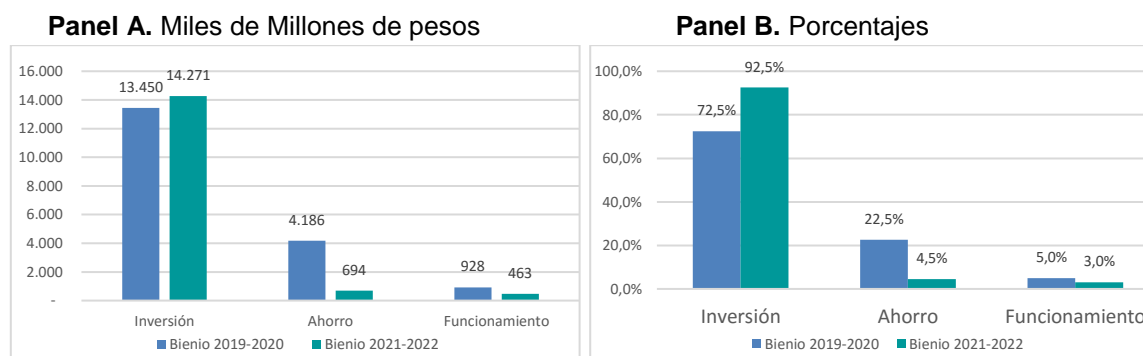
Las asignaciones para inversión y funcionamiento, cubiertas con ingresos corrientes, se distribuyen con base en porcentajes fijos, mientras que el ahorro se calcula de forma residual, lo cual simplifica la distribución de los recursos respecto al presupuesto del bienio anterior, tal como lo dispone el Acto Legislativo 05 de 2019.

El presupuesto se programó con el fin de materializar los objetivos de la Reforma Constitucional de 2019. En este sentido, se destinan mayores recursos para los productores, sin reducir los ingresos de los no productores, se eleva la inversión dirigida a

los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas, dentro de un enfoque de cierre de brechas de desarrollo, y se racionalizan los gastos de funcionamiento y el ahorro en favor de la inversión.

El aforo de ingresos corrientes disminuye 16,9% respecto al bienio anterior, pero la inversión crece debido a la aplicación de los nuevos parámetros constitucionales de distribución de asignaciones. En billones de pesos, el aforo de ingresos corrientes desciende de \$18,9 en el bienio 2019-2020 a \$15,4 para el bienio 2021-2022, con una caída de \$3,1 billones; pese a lo cual la inversión sube 6,1% en términos nominales, al pasar de \$13,4 a \$14,2 billones, y eleva su participación en el monto total asignado de 72,5% a 92,5% (Gráfico 8 y Tabla 5).

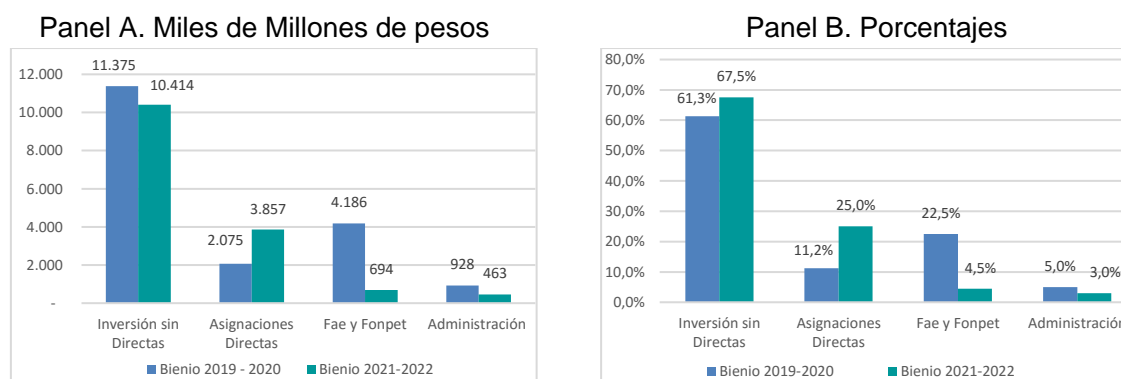
Gráfico 8. Distribución de Ingresos Corrientes por Grandes Rubros Presupuestales Bienios 2019-2020 y 2021 – 2022
Miles de Millones de pesos



Fuente: Cálculos DGPPN con datos del SPGR

En consonancia con los mandatos del Acto Legislativo 05 de 2019, las asignaciones directas crecen sin restarle participación a las otras asignaciones destinadas a la inversión territorial. La participación de las asignaciones directas en el total se eleva de 11,2% a 25% y la representatividad de la inversión sin asignaciones directas sube de 61,3% a 67% (Gráfico 9 y Tabla 5).

Gráfico 9. Distribución de Ingresos Corrientes por Principales Asignaciones Bienes 2019-2020 y 2021-2022
Miles de Millones de pesos



Fuente: Cálculos DGPPN con datos del SPGR

La distribución general entre las asignaciones se detalla en la tabla 5. El aforo de ingresos corrientes se reduce, pero aumentan las asignaciones directas y las destinadas a la Paz y la Ciencia, Tecnología e Innovación, sin que ello implique reducir la participación de la inversión regional y local. Esto debido a la contracción de las asignaciones para el ahorro dirigidas al FAE y el FONPET, al igual que aquellas orientadas a cubrir los gastos administrativos, de fiscalización, seguimiento, evaluación y control (Tabla 6).

Tabla 6. Comparativo de Asignaciones Financiadas con Ingresos Corrientes Bienes 2019 - 2020 y 2021 – 2022
Miles de Millones de Pesos y Porcentajes

Concepto	Montos Bienal \$MM		Participaciones Procentuales		Variaciones	
	2019-2020	2021-2022	(A)	(B)	\$MM	%
	(A)	(B)	(A)	(B)	B - A	C = B / A
ASIGNACIONES PARA INVERSION	13.450	14.271	72,5%	92,5%	820	6,1%
Regional	6.308	5.245	34,0%	34,0%	-1.063	-16,8%
Local	1.992	2.314	10,7%	15,0%	322	16,2%
Directas	2.075	3.857	11,2%	25,0%	1.782	85,9%
Ciencia, Tecnología e Innovación	1.754	1.543	9,4%	10,0%	-212	-12,1%
Paz	1.228	1.080	6,6%	7,0%	-148	-12,1%
Ambiental	-	154	0,0%	1,0%	154	Ne
Cornagdalena	93	77	0,5%	0,5%	-16	-17,0%
AHORRO	4.186	694	22,5%	4,5%	-3.492	-83,4%
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	2.958	347	15,9%	2,2%	-2.611	-88,3%
Fonpet	1.228	347	6,6%	2,2%	-881	-71,7%
ADMINISTRACION SGR	928	463	5,0%	3,0%	-465	-50,1%
TOTAL	18.565	15.428	100%	100%	-3.137	-16,9%

Fuente: Cálculos DGPPN con datos del SGPR y el Plan de Recursos 2021 – 2030 del DNP

Este presupuesto materializa también dos objetivos medulares de la ley reglamentaria del Acto legislativo 05 de 2019: ubicar la sostenibilidad ambiental como pilar fundamental en toda la estrategia de desarrollo territorial, al asignar recursos para la conservación ambiental y la lucha contra la deforestación; y promover el desarrollo de las comunidades étnicas, mediante la destinación de asignaciones para financiar programas de inversión, definidos por los Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y el pueblo Rrom o Gitano.

Como se aprecia en la tabla 7, para la protección del ambiente se asignan recursos que suman 5 puntos porcentuales del total de los ingresos corrientes. Un punto se asigna de forma directa, por mandato del Acto Legislativo 05 de 2019, y cuatro puntos adicionales a través de las asignaciones Local y de Ciencia, Tecnología e Innovación, con dos puntos porcentuales en cada una de ellas.

La asignación Local tiene dos componentes principales: 12,68 puntos porcentuales para los municipios con NBI superior al NBI nacional y aquellos clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a; y 2,32 puntos porcentuales para comunidades étnicas. Por mandato legal, cada uno de estos componentes tiene recursos asignados para la protección ambiental que suman, como se mencionó antes, el equivalente a dos puntos porcentuales del aforo total de los ingresos corrientes.

La distribución de asignaciones también da cumplimiento a los mandatos de la ley reglamentaria de situar 60% de las asignaciones para inversión en cabeza de los departamentos y el 40% restante en las regiones. Como porcentaje del total de los ingresos corrientes, los primeros equivalen a 20,4% y los segundos a 13,6% (Tabla 7).

Tabla 7. Distribución Detallada de Asignaciones para Inversión Financiadas con Ingresos Corrientes
Miles de Millones de Pesos y Porcentajes

Concepto	2021-2022	.% 2021 - 2022
1.REGIONAL	5.245	34%
1.1 Departamentos	3.147	20,4%
1.2 Regiones	2.098	13,6%
2. LOCAL	2.314	15%
2.1 Local NBI, 4, 5 y 6 Categoría	1.956	12,7%
2.1.1 Resto Inversión	1.695	11,0%
2.1.2 Ambiente y Desarrollo Sostenible	261	1,7%
2.2 Comunidades Etnicas	358	2,3%
2.2.1 Resto Inversión	310	2,0%
2.2.1.1 Pueblos Indígenas	134	0,9%
2.2.1.2 Comunidades Afrocolombianas NARP	147	1,0%
2.2.1.3 Pueblo Rrom o Gitano	29	0,2%
2.2.2 Ambiente Comunidades Etnicas	48	0,3%
3. DIRECTAS	3.857	25%
3.1 20% Directas	3.086	20,0%
3.2 5% Directas anticipadas	771	5,0%
4. CIENCIA, TECNOLOGIA e INNOVACIÓN	1.543	10%
4.1 Resto inversión	1.234	8,0%
4.2 Ambiente y desarrollo sostenible	309	2,0%
5. PAZ	1.080	7,0%
6. AMBIENTAL	154	1,0%
7. CORMAGDALENA	77	0,5%
A. TOTAL INVERSION (1+2+3+4+5+6+7)	14.271	93%
B. ADMINISTRACIÓN SGR	463	3,0%
C. AHORRO	694	4,5%
TOTAL SGR (A+B+C)	15.428	100%

Fuente: Cálculos DGPPN con datos del DNP y el Plan de Recursos 2021 – 2030

Las asignaciones financiadas con los rendimientos financieros generados por el SGR se distribuyen en cumplimiento de lo establecido por el Acto Legislativo 04 de 2017. La norma ordena destinar 70% de estos recursos, excepto los provenientes de asignaciones directas, para la Paz, y el 30% restante para incentivar la producción en los municipios productores y portuarios.

Este presupuesto asigna los rendimientos financieros del bienio 2019 – 2020, certificados con corte a 30 de agosto de 2020 por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional; estos recursos ascienden a \$1,75 billones, de los cuales \$154 MM fueron generados por las asignaciones directas, tal como se aprecia en la tabla 8.

Tabla 8. Asignaciones Financiadas con Rendimientos Financieros
Miles de Millones de Pesos

Concepto	2021 -2022	% Total
1. Asignación para la PAZ	1,598	100%
1.1 Asignación para la Paz	1,118	70%
1.2 Incentivos para la Producción	479	30%
2. Asignaciones Directas 20 %	154	100%
2.1 Asignaciones Directas 20%	154	100%
Total Asignaciones (1 + 2)	1,752	

Fuente: Cálculos DGPPN con datos de la DGCPN

También se asignan \$75,4 MM para financiar Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), mediante el adelanto de la Asignación Paz. Esta cifra es el resultado de la diferencia entre el adelanto del 70% de la proyección anual de esta asignación para los últimos 8 años del plan de recursos 2021-2030 (\$2,219 MM) y los recursos que incorporará el Gobierno nacional, por concepto de este mismo tipo de adelanto en el presupuesto del SGR 2019-2020 (\$2,144 MM), los cuales corresponden a la proyección de los últimos 8 años del plan de recursos 2019 - 2028. Todo ello, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 60, 62 y 152 de la Ley 2056 de 2020.

G. Plan de recursos 2021-2030

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley 2056 de 2020, en la siguiente sección se anexa el Plan de Recursos del SGR 2021-2030. Este texto incluye los supuestos y proyecciones entregados por las agencias para su elaboración. La sumatoria de los recursos previstos para 2021 y 2022 constituye la fuente principal de financiación de los gastos que se autoricen para ese bienio, para ser ejecutados por los órganos beneficiarios del SGR.

Es importante precisar que estas proyecciones responden al marco normativo del sector y suponen una situación de orden público estable que no impida la operación normal de los campos productores, el transporte o la comercialización de los hidrocarburos o de los productos mineros. La alteración que se produzca a esta situación puede generar escenarios de menores ingresos de regalías, ya sea debido a una menor producción, o a un menor precio de liquidación de regalías por el incremento de los costos deducibles en los casos en que se afecten los sistemas de transporte de los hidrocarburos. No sobra advertir, que la incertidumbre y volatilidad que ha caracterizado al mercado de *commodities* durante los últimos años, en especial en el caso de los mercados de crudo y carbón, puede afectar, hacia arriba o hacia abajo, la exactitud de las proyecciones y, por lo mismo, la del Plan de Recursos del SGR.

Anexo: Documento Técnico Plan de Recursos del SGR 2021-2030

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) - Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) tiene la competencia de elaborar el Plan de Recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Para esto la normatividad en mención indica que dicho documento debe incluir una proyección de las fuentes de financiamiento a diez años, y en particular, las proyecciones de ingresos del SGR para los próximos 10 años y los supuestos utilizados para su elaboración, que para estos efectos fueron enviadas por el Ministerio de Minas y Energía (MME) o las entidades delegadas.

El MHCP, por intermedio de la DGPM, informó al Ministerio de Minas y Energía los supuestos de tasa representativa del mercado (TRM), inflación y precio Brent publicados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, como insumo para la elaboración del Plan de Recursos 2021-2030 del SGR. Estos supuestos se presentan en la **Tabla Anexo 1**.

Tabla Anexo 1. Supuestos del MFMP 2020, insumo para el Plan de Recursos del SGR 2021-2030

Variable	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Tasa de cambio (USD/COP)*	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422
Inflación (IPC %)**	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Brent (USD/barril)	50	59	65	64	66	67	69	71	72	74
PIB nominal (Bill.)	1.133	1.232	1.332	1.435	1.540	1.648	1.759	1.873	1.992	2.118
Variación PIB nominal (%)	12	9	8	8	7	7	7	6	6	6
PIB real (\$ Bill. de 2015)	888	937	984	1.029	1.072	1.114	1.154	1.193	1.232	1.272
Variación PIB real (%)	7	5	5	5	4	4	4	3	3	3

* Promedio periodo. ** Fin de periodo. Fuente: DGPM – MHCP.

A partir de estos supuestos, y considerando adicionalmente supuestos particulares y especializados sobre la dinámica de los recursos naturales no renovables, el Ministerio de Minas y Energía y sus agencias (Agencia Nacional de Minería -ANM- y Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH) proyectaron el recaudo de regalías para los siguientes 10 años. En este sentido, en este documento se presenta: primero, las proyecciones de ingreso de regalías por minería, incluidos sus principales supuestos; segundo, se presentan las estimaciones de ingresos de regalías por hidrocarburos, al igual que sus supuestos; y finalmente, se presentan las proyecciones anuales consolidadas del recaudo total de regalías del 2021 al 2030.

1. Proyección de ingresos por regalías de minería: 2021-2030

La ANM remitió al MME²³ el detalle del pronóstico de ingresos de regalías por minería del SGR para el periodo entre 2021 y 2030. En las siguientes secciones se presentan sus principales supuestos y las proyecciones.

1.1. Supuestos

A continuación, se presentan en la **Tabla Anexo 2** los principales supuestos de recursos naturales no renovables de minerales para la elaboración del Plan de Recursos del SGR.

²³ Mediante oficio con Radicado ANM No. 20203210304621.

Tabla Anexo 2. Principales supuestos de minería para el Plan de Recursos del SGR 2021-2030

Concepto	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Producción										
Carbón (millones de toneladas)	74	73	75	74	67	64	60	55	54	53
Metales Preciosos (toneladas)	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
Níquel (miles de libras)	74.737	73.193	68.343	62.611	58.643	59.525	58.202	57.100	47.620	47.620
Precio base liquidación regalías										
Precio por tonelada (USD)	54	53	52	51	51	46	46	46	46	46
Precio UPME-La Guajira*	115.630	115.643	115.402	115.571	115.705	107.864	109.913	112.002	114.130	116.298
Precio UPME-Cesar*	117.805	116.790	115.366	114.430	113.417	100.057	101.958	103.895	105.869	107.881
Precio UPME-Resto país*	51.597	96.704	96.715	96.704	96.845	96.957	90.387	92.104	93.854	95.638
Precio UPME-NdeSantander* 1/	103.509	105.268	107.058	109.092	111.165	113.277	115.429	117.622	119.857	122.135
Oro (pesos por gramo)	153.272	153.721	154.140	154.834	155.602	158.558	161.571	164.641	167.769	159.241
Níquel - Precio UPME**	16.649	16.932	17.220	17.547	17.881	18.220	18.567	18.919	19.279	19.645

* Pesos por tonelada. ** Pesos por libra. 1/ Situación Especial. Fuente: DGPM con base en MME y ANM.

En relación con estos supuestos, es importante considerar los siguientes puntos y consideraciones de acuerdo con lo manifestado por la ANM:

Producción:

- » La proyección de producción de los proyectos mineros de interés nacional, que en el caso del carbón se encuentran ubicados en el Cesar y La Guajira, así como el de níquel en Córdoba fueron tomados de los planes de trabajo y obras (PTO) de largo plazo presentados ante la autoridad minera por cada uno de los titulares mineros.

En los últimos PTO presentados se evidencia que las producciones a futuro de carbón térmico de los grandes proyectos, los cuales se encuentran ubicados en La Guajira y Cesar, van en declive. Lo anterior se basa en las particularidades de cada proyecto. Por ejemplo, para el caso del Cerrejón, el no acceso a las reservas ubicadas debajo del arroyo Bruno genera limitantes importantes de explotación para el proyecto. Adicionalmente, la dinámica actual del mercado de carbón (precios y demanda baja) y las proyecciones bajo el marco de los pactos ambientales globales permiten inferir un comportamiento con tendencia a la baja.

- » Las proyecciones de producción de los departamentos diferentes al Cesar y La Guajira se realizaron con base en cifras estimadas basadas en el comportamiento histórico de la producción que han presentado Boyacá, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander, Antioquia, Cauca y Valle del Cauca.

Precio:

- » En particular para las regalías de carbón, se tomaron como base las proyecciones de precios del Banco Mundial (en los casos en que estas estimaciones se basan en indicadores internacionales). Para el caso de las regalías de carbón, cuya base de liquidación es el precio expedido por la UPME, se proyectaron los precios a partir del comportamiento estimado de la TRM y el precio del carbón de referencia internacional.
- » El precio de referencia para el níquel es construido a partir de los costos de explotación de ese mineral en Colombia. En este sentido, se partió del último precio de referencia publicado por la UPME y se proyecta el mismo con base en el comportamiento estimado de la TRM.
- » El precio de liquidación de regalías de oro se construyó a partir de la proyección de precios para ese metal del Banco Mundial, ajustando dicho precio al 80%, consistentemente con la metodología de liquidación de regalías, según la ANM
- » En relación con las esmeraldas, toda vez que no es posible determinar un precio de mercado para el pago de las regalías²⁴, como proyección del recaudo se estimó este a partir del recaudo de los últimos dos años y se aplicó un incremento de 3% para el periodo proyectado.

²⁴ La base de liquidación para ese mineral corresponde a los precios de venta que reportan los comercializadores de este recurso, en función de la calidad de las gemas.

1.2 Proyección de recaudo de regalías de minería

A partir de los supuestos hasta este punto presentados, la ANM estima el siguiente comportamiento del recaudo de regalías de minerales para 2021-2030.

Tabla Anexo 3. Proyección de recaudo de regalías de minería 2021-2030 (\$ millones)

Vigencia	Carbón	Níquel	Metales preciosos	Resto	Total
2021	1.052.601	168.590	286.048	22.766	1.530.005
2022	1.141.384	161.275	281.555	23.449	1.607.663
2023	1.236.703	155.024	282.526	24.152	1.698.404
2024	1.217.202	145.368	283.867	24.877	1.671.313
2025	1.076.650	137.942	285.444	25.623	1.525.660
2026	892.242	139.824	289.921	26.392	1.348.379
2027	778.400	140.608	295.429	27.184	1.241.621
2028	693.820	140.448	301.042	27.999	1.163.309
2029	688.254	124.620	306.762	28.839	1.148.475
2030	656.156	121.048	297.339	29.704	1.104.247

Fuente: DGPM con base en MME y ANM.

El valor presente de las regalías de minería para el periodo 2021 al 2030, descontados los flujos a una tasa nominal de 5,87%²⁵, corresponde a \$10,627 mm (1,0% del PIB de 2020).

2. Proyección de ingresos por regalías de hidrocarburos: 2021-2030

La ANH remitió al MME²⁶ el detalle del pronóstico de ingresos de regalías del SGR para el periodo entre 2021 y 2030. En las siguientes secciones se presentan sus principales supuestos y las proyecciones. Para la elaboración de este documento se toma la información incluida en el alcance realizado al concepto inicial enviado por la ANH.

²⁵ Tasa de rendimiento de un TES cero cupón a 10 años (consultado el 3 de agosto de 2020).

²⁶ Mediante oficio con Radicado No. 20205210163801.

2.1. Supuestos

A continuación, se presenta la **Tabla Anexo 4**, en la misma se muestran los principales supuestos de recursos naturales no renovables de hidrocarburos para el Plan de Recursos del SGR.

Tabla Anexo 4. Principales supuestos de hidrocarburos para Plan de Recursos SGR 2021-2030

Concepto	2020(*)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Producción											
Petróleo diarios (KBPD)	787	802	813	878	864	881	808	695	658	599	654
Gas (MDCP)	923	860	817	774	769	665	606	545	481	368	313
Precio											
Precio de venta de petróleo (USD/BBL)*	33,0	50	59	65	64	66	67	69	71	72	74
Precio liquidación petróleo calculado (USD/BBL)*	23,5	40	48	54	53	54	56	58	59	61	62
Precio de regalías de gas (USD/KPC)*	3,9	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

* Promedio. Fuente: DGPM con base en MME y ANH

En relación con estos supuestos, es importante considerar los siguientes puntos, de acuerdo con lo manifestado por la ANH:

Producción:

- » En relación con los niveles esperados de extracción de petróleo²⁷, considerando una reducción en la producción asociada a la caída en precios del petróleo y a la emergencia sanitaria COVID-19 en 2020, se estima una leve recuperación para 2021 a un promedio de 802 KBPD. A partir de 2022, se estima una recuperación progresiva en los precios, lo que se refleja en un incremento en el pronóstico, más la agregación de recursos contingentes por precio a partir del año 2023, que permitiría mantener los niveles de producción hasta 2025 y presentando a continuación la declinación típica de los campos de petróleo. Desde 2026 en adelante, el pronóstico se ve afectado por la exclusión de los recursos contingentes del campo Wolf, por tratarse de una estimación sobrevalorada a partir del análisis de un solo pozo que no ha sido suficientemente evaluado y que se

²⁷ De manera consistente con las proyecciones de producción incluidas en distintas ediciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluida la versión 2020, y en el Plan de Recursos 2019-2028, las estimaciones de extracción de petróleo incluyen las reservas probadas, probables y posibles, así como los recursos contingentes consistentes con el nivel de precio de petróleo proyectado.

encuentra cerrado. Así mismo se destaca la entrada en 2030 de recursos contingentes del campo Chichimene, asociados a la maduración de proyectos de recuperación mejorada y mejores expectativas de precios del petróleo.

- » Con respecto al pronóstico de Gas, aun cuando presenta la misma dinámica de declinación que para crudo, en este caso las reservas probadas están asociadas a los contratos de comercialización de gas firmados por las compañías, y por tanto el pronóstico de producción se suscribe únicamente a las reservas probadas.

Precio:

- » Como se indicó previamente, el precio de referencia internacional del barril de petróleo es consistente con el publicado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del 2020 y los insumos del Grupo Técnico Minero Energético de la Regla Fiscal²⁸. Para la referencia Brent, en el 2021, se espera una corrección en el precio en atención a la mejora de la demanda de crudo. Lo anterior estaría asociado al levantamiento de las restricciones en movilidad para contener la pandemia del Covid-19. Por el lado de la oferta, el escenario supone que se mantienen los acuerdos de la OPEP+. En el mediano plazo se espera que el precio presente una paulatina recuperación en la medida que se observa una recuperación económica y se realizan las inversiones en términos de exploración y explotación para tener un mejor balance entre oferta y demanda.
- » La diferencia entre el precio de referencia del petróleo y el precio promedio de liquidación de las regalías obedece a la corrección por la calidad de crudo y al descuento de costos, de acuerdo con lo definido en el artículo 16 de la Ley 1530 de 2012 y en la Resolución No 907 del 7 de diciembre de 2016.
- » El precio promedio de gas utilizado en la liquidación corresponde al promedio del precio desde el 2015 al 2019 para cada campo.

²⁸ Revisar Acta No. 8 del Grupo Técnico Minero Energético de la Regla Fiscal.

2.2. Proyección de recaudo de regalías de hidrocarburos

A partir de los supuestos hasta este punto presentados, la ANH estima el siguiente comportamiento del recaudo de regalías de hidrocarburos para 2021-2030.

Tabla Anexo 5. Proyección de recaudo de regalías de hidrocarburos 2021-2030 (\$ millones)

Año	Gas	Petróleo	Total
2021	610.505	4.936.898	5.547.403
2022	560.733	6.181.794	6.742.527
2023	543.020	7.577.234	8.120.254
2024	577.767	7.317.233	7.894.999
2025	530.077	7.911.061	8.441.138
2026	506.312	7.533.989	8.040.301
2027	465.717	6.757.147	7.222.865
2028	426.116	6.835.549	7.261.664
2029	366.253	6.612.254	6.978.507
2030	330.179	7.962.860	8.293.039

Fuente: DGPM con base en MME y ANH.

El valor presente de las regalías de hidrocarburos para el periodo 2021 al 2030, descontados los flujos a una tasa nominal de 5,87%, corresponde a \$54.750 mm (5,4% del PIB de 2020).

3. Proyección anual 2021-2030 de regalías de minerales e hidrocarburos

Por último, se incluye la proyección de recaudo de regalías tanto de minería como de hidrocarburos en la **Tabla Anexo 6**. El valor presente de los recursos totales proyectados de regalías para el periodo 2021-2030 corresponde a \$65.377 mm (descontado a una tasa nominal de 5,87%), equivalente a 6,4% del PIB de 2020.

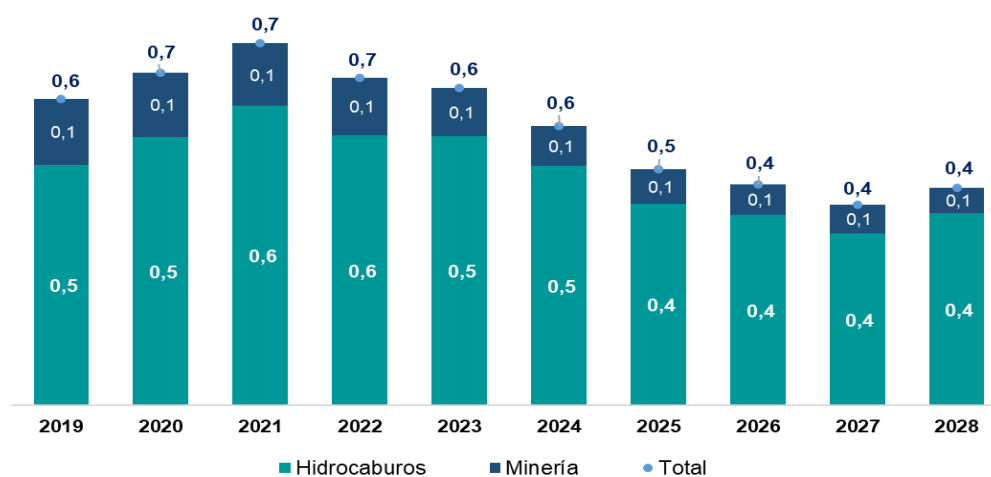
Tabla Anexo 6. Proyección de recaudo total de regalías 2021-2030
(\$ millones)

Año	Hidrocarburos	Minería	Total
2021	5.547.403	1.530.005	7.077.408
2022	6.742.527	1.607.663	8.350.190
2023	8.120.254	1.698.404	9.818.658
2024	7.894.999	1.671.313	9.566.312
2025	8.441.138	1.525.660	9.966.798
2026	8.040.301	1.348.379	9.388.680
2027	7.222.865	1.241.621	8.464.486
2028	7.261.664	1.163.309	8.424.973
2029	6.978.507	1.148.475	8.126.982
2030	8.293.039	1.104.247	9.397.286

Fuente: DGPM con base en MME, ANM, y ANH.

Como porcentaje del PIB, se espera que las regalías presenten un comportamiento creciente hasta 2023. Desde 2024, asociado principalmente al ajuste a la baja en el nivel de extracción de petróleo, se estima que tendrían un comportamiento decreciente.

Gráfico Anexo 1. Proyección de recaudo total de regalías 2021-2030 (% del PIB)



Fuente: DGPM con base en MME, ANM, y ANH. Cifras como porcentaje del PIB proyectado en MFMP2020.

H. Consideraciones Finales

Previo a su presentación al Congreso de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público sometió a consideración de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías este proyecto de presupuesto. El concepto respectivo, emitido por esta Comisión acompaña este proyecto de ley.

Para ilustración del Honorable Congreso de la República, este proyecto de ley se elaboró con base en una clasificación presupuestal que sustituye la utilizada en el presupuesto del bienio anterior. La nueva clasificación de ingresos y gastos está armonizada con estándares internacionales y la Resolución Reglamentaria Orgánica 040 de 2020, mediante la cual la Contraloría General de la República (CGR) adoptó el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública y el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP)²⁹.

Este ejercicio de armonización respeta en todo momento el marco normativo que regula el SGR y forma parte del esfuerzo estatal, consagrado en el Plan Nacional de Desarrollo, de producir y revelar estadísticas fiscales, de forma transparente y oportuna, en cumplimiento de los estándares internacionales definidos por la OCDE, como parte de una estrategia de mejoramiento continuo de la gestión financiera pública que las buenas prácticas fiscales exigen para mejorar su comparabilidad y permitir la derivación de las estadísticas.

De conformidad con el artículo 122 de la Ley 2056 de 2020, el porcentaje de los recursos del Sistema General de Regalías destinados al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) contenidos en el artículo 5º de la presente Ley, serán asignados entre las entidades territoriales por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante resolución, previa distribución el Departamento Nacional de Planeación, una vez se expida la reglamentación respectiva.

²⁹ De acuerdo con lo previsto en esta resolución, la CGR establece que la aplicación del Catálogo Integrado de Cuentas Presupuestales (CICP) se exigirá para la programación y ejecución del presupuesto de la vigencia 2021. Incorpora dentro del ámbito de aplicación a las entidades recaudadoras, receptoras y ejecutoras del Sistema General de Regalías.

Para la distribución anual de los recursos del Sistema General de Regalías destinados al Fondo de Ahorro y Estabilización, establecida en el artículo 113 de la Ley 2056 de 2020 se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones: a) para el caso de las Asignaciones Directas, se agregó por departamento el valor de los recursos determinados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería para los departamentos y municipios por este concepto; b) en el caso de la Asignación para la Inversión Local, se agregó por departamento la distribución municipal compensada definitiva, obtenida como resultado de aplicar el procedimiento de distribución previsto en el artículo 48 de la Ley 2056 de 2020; y c) en el caso de la Asignación para la Inversión Regional, se tomó el monto total por departamento correspondiente al cien por ciento (100%) de los recursos, según el procedimiento descrito en los numerales 1 al 5 del artículo 44 de la Ley 2056 de 2020.

Finalmente, el presupuesto contiene cinco anexos en los cuales se detallan los recursos por entidad beneficiaria. Estos recursos corresponden a las asignaciones directas del 20% (Anexo 1); asignaciones anticipadas del 5% del sistema (Anexo 2); asignación para la inversión local según NBI y categorías 4^a, 5^a y 6^a (Anexo 3); asignación para la inversión local para ambiente y desarrollo sostenible (Anexo 4); y rendimientos financieros de las asignaciones directas del 20% (Anexo5).

Honorables Congressistas:

El Gobierno nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 2056 de 2020, somete a consideración del Congreso el proyecto de ley *“Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022”*.


Este es un proyecto de presupuesto ajustado a la normativa vigente y comprometido con el desarrollo regional y local, en el entendido de que las regalías constituyen una herramienta eficaz de inclusión social, que contribuyen al crecimiento económico, la generación de empleo y a la financiación del gasto social para superar la pobreza y mejorar las condiciones de equidad de las regiones.

La propagación del Covid – 19 ha tenido efectos negativos sobre el tejido social y la actividad económica, y ha afectado la vida de todos los colombianos. De acá la importancia de disponer todos los recursos posibles para restaurar la actividad productiva que contribuya a la generación de empleo.

Un trabajo conjunto nos permitió alcanzar consensos fundamentales para reformar el SGR y continuar potenciándolo como instrumento eficaz de política fiscal. Esta reforma se materializará en un poderoso estímulo para alentar el cierre de brechas entre regiones y grupos poblacionales. El Gobierno nacional apoyará la inversión estratégica en los territorios y fortalecerá la participación del sector privado en la ejecución de proyectos de interés regional que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Estamos seguros de que la inversión responsable de los recursos provenientes de las regalías serán un complemento fundamental del gasto de la Nación para afianzar la paz y mejorar la situación de las comunidades. Por la importancia evidente de esta propuesta, solicitamos al Honorable Congreso de la República se le dé trámite al proyecto de ley que hoy ponemos a su estudio y aprobación.

**ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**DIEGO MESA PUYO**

Ministro de Minas y Energía



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

PRESUPUESTO DEL SISTEMA GENERAL

de
Regalías

2021 - 2022

 **Carrera 8 No. 6 C 38**
Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711

 Conmutador **(57 1) 381 1700**
Fuera de Bogotá **01-8000-910071**

 atencioncliente@minhacienda.gov.co

 www.minhacienda.gov.co

Síguenos en redes sociales

 [@MinHacienda](https://twitter.com/MinHacienda)

 [Ministerio de Hacienda](https://www.facebook.com/Ministerio.de.Hacienda)

 [@MinHacienda](https://www.linkedin.com/company/MinHacienda)

 [@minhacienda](https://www.instagram.com/minhacienda)

 [Ministerio de Hacienda](https://www.youtube.com/Ministerio.de.Hacienda)