

Política fiscal en Colombia durante la pandemia del Covid-19 en el 2020



Mateo Mejía Morales

Universidad Eafit

Escuela de Economía y Finanzas

Programa de Economía

Medellín, Antioquia

2020

Política fiscal en Colombia durante la pandemia del Covid-19 en el 2020



Trabajo de grado para optar al título profesional de economía

Mateo Mejía Morales

Docente asesor

Luis Fernando Quirós Arango

Universidad Eafit

Escuela de Economía y Finanzas

Programa de Economía

Medellín, Antioquia

2020

Tabla de contenido

Resumen.....	4
Introducción	5
Justificación	11
Marco teórico	14
Antecedentes de la pandemia.....	14
Política fiscal en Colombia en el 2020	15
Metodología	24
Enfoque metodológico	24
Tipo de estudio.....	24
Resultados	26
Conclusiones	29
Referencias.....	31

Lista de tablas

Tabla 1: Decretos para combatir el Covid-19 en la política fiscal del país. 22

Tabla 2: Países que ajustaron su política fiscal durante Covid-19..... **¡Error! Marcador no definido.**

Lista de gráficas

Gráfica 1: Crecimiento anual en América Latina 2018-2019.....	16
Gráfica 2: Balance primario y déficit fiscal.....	17
Gráfica 3: Indicador de seguimiento a la economía 2020	18
Gráfica 4: Ajuste en balance fiscal 2020 (puntos porcentuales del PIB).....	20

Resumen

La contracción económica mundial causada por la pandemia pondrá a prueba los gobiernos y su política fiscal. La gravedad de este escenario dará lugar a un fuerte aumento del déficit público y un incremento excesivo, para algunos países, del gasto público, por lo que será necesario evaluar cuáles son esas políticas fiscales que ayudarán a la economía de cada país a contrarrestar los efectos del Covid-19 para así preservar la credibilidad fiscal de los gobiernos. De hecho, las previsiones de crecimiento en la mayoría de los países muestran que la actividad económica en 2020 caerá significativamente en comparación con 2019.

De manera similar, la incertidumbre sobre las perspectivas de crecimiento global a corto plazo ha aumentado significativamente, el impacto estructural de una disminución tan pronunciada de las actividades, tiene poca certeza de que el incremento económico pueda generar el potencial de crecimiento mundial y hacer que los agentes económicos encuentren la capacidad de restaurar rápidamente los niveles de producción y comercialización observados en los meses previos a la pandemia.

En este caso se tratará más específicamente la política fiscal colombiana que se ha utilizado en el transcurso del año 2020 y la relevancia que tienen estas medidas en el corto y mediano plazo de acuerdo a la crisis por la que se está pasando.

Palabra claves: Covid-19; Corto plazo; Mediano plazo; Pandemia; Política fiscal.

Introducción

Durante los últimos meses del año 2020, los países de todo el mundo han afrontado de manera rigurosa lo que se conoce como Sars-Cov2 o Covid-19, un virus que en poco menos de un año acabó con la economía mundial y los sistemas de salud; haciendo que los gobiernos adoptaran diferentes medidas para poder contenerlo en lo más posible (Ministerio de Salud, 2020c). Esta epidemia ha puesto a prueba los sistemas de salud de países de todo el mundo, donde la respuesta inmediata y la toma de decisiones basadas en la salud pública y la comprensión de los determinantes sociales han producido nuevos conceptos en la vida cotidiana de la sociedad. Además, ha impactado de forma directa los ambientes políticos, económicos y sociales debido a las medidas colectivas que se han activado en todas partes del mundo.

Como lo menciona el Banco Mundial en su informe semestral de la región de América Latina y el Caribe.

“Estas medidas varían desde el confinamiento general de la población hasta normas de distanciamiento físico dirigidas a grupos de población vulnerables, como las personas mayores. Entre ellas se incluyen la suspensión de las clases y el cierre de negocios no esenciales. Algunos Gobiernos han cerrado aeropuertos, cancelado vuelos e impuesto otras restricciones a la movilidad individual.” (Banco Mundial, 2020, p.32).

El Covid-19 en poco más de seis meses ha provocado una recesión económica a nivel mundial sin precedentes, llevando a todos los encargados de la política económica de todos los gobiernos a aplicar medidas activas encaminadas a contrarrestar los problemas generados por la drástica reducción de la producción, teniendo en cuenta el riesgo y las consecuencias que traen estas decisiones implícitamente. Nadie está seguro del rumbo que tomará la economía mundial; la incertidumbre de los agentes económicos junto con los estados de emergencia decretados por

los países ha generado una gran cantidad de cambios en los distintos mercados financieros dejando como resultado, significativos aumentos en deuda pública, incremento en el desempleo y la devaluación de diversas monedas frente al dólar que afectan de manera abrupta la balanza de pagos de estos. (Nemecio, 2020).

Por ejemplo, Según Gopinath (2020) Consejera Económica y directora del Departamento de Estudios del Fondo Monetario Internacional (FMI), el empleo sigue muy por debajo de los estándares y niveles que habían antes de la pandemia, siendo los trabajadores de más bajos ingresos, los jóvenes y las mujeres los más afectados. También asegura que los pobres son cada vez más pobres y se espera que para este año haya cerca de 90 millones de personas en extrema pobreza; hechos que retrasan aún más los objetivos de desarrollo sostenibles para 2030. Según los datos obtenidos por el FMI, se espera una recesión profunda en el 2020 donde se proyecta un crecimiento mundial del -4.4%, es decir, un aumento en 0.8 puntos porcentuales con respecto a la actualización hecha en junio, pero que aún sigue presentando un panorama muy desalentador (Cortese, 2020).

Es por eso que el futuro en el corto y mediano plazo de las economías mundiales, dependerá en parte de la implementación de políticas públicas sólidas y coordinadas de carácter fiscal y monetario que puedan combatir los problemas causados por el Covid-19 y de esta manera evitar en lo más posible el impacto de la recesión mundial. A nivel histórico, casi siempre se ha visto que los gobiernos han intervenido en las economías con el fin de brindar estabilidad macroeconómica en la región, y aunque hay muchas teorías como la neoliberal que están en contra de este tipo de políticas intervencionistas, la verdad es que en épocas de crisis dada la incapacidad del mercado de volver a autorregularse es mucho más evidente y necesaria la mediación estatal para salvaguardar la economía, pues se hace necesaria la regulación en temas

de protección laboral, salud, protección social y sobre todo, subsidios a sectores empresariales y los hogares. El objetivo principal de la intervención del Estado es poder regular los mercados públicos y brindarles las mínimas comodidades como educación, infraestructura o la sanidad que no pueden/desean brindar los mercados privados.

Para que todo esto pueda hacerse, es necesaria la política fiscal, como rama de la política económica encargada de organizar el presupuesto de la nación junto con el gasto público y el régimen tributario (Clavellina, 2020). Por medio de esta se asegura la estabilidad económica. Se podría decir que este tipo de política empezó a tomar relevancia durante la gran depresión de 1930 en Estados Unidos, cuando la teoría económica de la época no era capaz de explicar las causas de la crisis y dar solución a esta. Para ese entonces el keynesianismo salió a flote, una corriente económica que proponía políticas fiscales anticíclicas para estimular la economía.

“Por ejemplo, los keynesianos propondrían incurrir en un gasto deficitario destinado a proyectos de infraestructura que demanden mucha mano de obra para estimular el empleo y estabilizar los salarios cuando la economía se contrae, y elevarían los impuestos para enfriar la economía y evitar la inflación ante un abundante crecimiento de la demanda.” (Jahan, Mahmud & Papageorgiou, 2014, p.54).

En Colombia, la política fiscal cogió bastante relevancia tras una serie de reformas estructurales que se presentaron durante la época de los noventa cuando se reorganizaba el poder político, se descentralizaba el gasto y se habría paso a las importaciones, después de décadas de tradición centralista y una tributación débil que era resultado de la omisión y evasión de impuestos por parte de los ciudadanos y las empresas hacia el gobierno (Banco de la República, 2019).

Desde entonces, con el fin de impulsar el crecimiento económico, se han hecho un sinnúmero de reformas tributarias, desde la sustitución del arancel efectivo por el IVA, hasta la presentación de la regla fiscal en el 2010. Por eso la importancia de la política fiscal radica en la necesidad de poder regular las finanzas públicas del Estado, darle un buen manejo al PIB potencial y llevar buenas prácticas de políticas económicas procíclicas y contra cíclicas. y es de aquí que se desprende el objetivo principal de esta investigación; pues es necesario analizar la política fiscal implementada para atender la economía colombiana durante la pandemia en el segundo semestre del 2020, elaborando una compilación de las diferentes normas fiscales expedidas para afrontar la crisis, analizando el posible alcance de cada una de ellas y examinando de qué forma se está cubriendo el gasto público destinado a solucionar los problemas de la pandemia; para que junto con los resultados obtenidos de la investigación, se pueda establecer posibles futuros escenarios en el mediano plazo de las posibles consecuencias de la política fiscal y el aumento del gasto público aplicado en el 2020.

Es claro que una política fiscal desenfrenada trae consigo desequilibrios en el presupuesto público; y Colombia al igual que la mayoría de las economías trata de solucionar el desbordamiento del gasto público, por medio de la regla fiscal entendida como “un mecanismo que permite fortalecer la disciplina fiscal al establecer metas puntuales sobre el balance del Gobierno Central, de forma que su gasto esté acorde con sus ingresos estructurales o de largo plazo” (Fiduciaria Bogotá, s.f., p.1). Estas son esenciales porque su aplicación aumenta la credibilidad económica y permite un manejo contra cíclico adecuado (Lozano, Rincón, Sarmiento, & Ramos, 2008). La coyuntura del Covid-19 propicia para que el gobierno de turno desborde el gasto hecho que, sumado al bajo recaudo fiscal trae como consecuencia lógica del

ciclo recesivo, y del mismo procedimiento público para enfrentar la situación económica y de salud que vive el mundo, un alto déficit público que puede pasar factura en el mediano plazo.

Es ampliamente conocido en el ambiente mundial y mayormente en el latinoamericano que Colombia ha tenido un manejo de política económica prudente a pesar de las dificultades macroeconómicas de la década. Estas medidas previas al choque generado por el Covid-19 permitían pensar en una senda del crecimiento de la producción, este optimismo estaba sustentado en un crecimiento económico continuo desde el año 2017, con un valor 1.35 %, en el 2018 con un 2.51 % y del 2019 con un 3.32 % (Banco Mundial, 2020b).

Sin embargo, el panorama colombiano durante la pandemia no ha sido muy bueno. Aunque el gobierno ha afrontado la crisis y ha tomado medidas para resguardar las vidas y apoyar la economía, estas no han podido reducir el impacto causado por el Covid-19; a esto hay que sumarle la inestabilidad laboral que presenta el país, ya que una de las razones por las que se puede ver más agudizada la crisis es por el gran nivel de informalidad laboral (Ministerio de Salud, 2020a). Muchas de las ayudas fiscales que está brindando el gobierno puede que no sean suficientes para proteger el empleo pues muchos de los subsidios, cesantías y leyes que prohíben el despido de trabajadores solo ayudan a todos aquellos que están registrados en la formalidad laboral y en Colombia según Nini Johana Serna Alvarado (2019) Subdirectora de Formalización y Protección del Empleo el 63% de la población ocupada es informal, por lo que esto podría ser un obstáculo para la futura recuperación de la crisis.

Además, hay que sumarle el ambiente de incertidumbre para la recuperación dentro y fuera del país, pues no solo hay tensión política a sus alrededores como en el caso de Chile, México o Estados Unidos, sino que también enfrenta una crisis migratoria con países vecinos como Venezuela (Serna, 2019). Es más que evidente que deben tomarse medidas económicas

lideradas por los “policy makers” nacionales de carácter expansivo encaminadas a atenuar los efectos negativos en la producción colombiana y en el aumento de la tasa de desempleo y la reducción de la inflación que trae consigo la recesión económica, por lo que cabe preguntarse ¿cuáles son las políticas fiscales que ayudarán a mitigar el impacto del Covid-19 en la economía colombiana en el 2020?

Justificación

La creciente demanda de gasto público tiene que enfrentar los efectos directos de la pandemia, especialmente los relacionados con el fortalecimiento del sistema de salud, y reducir el choque en los hogares y las empresas más vulnerables y afectadas por las restricciones de acceso, y al mismo tiempo, debido a la reducción de las actividades económicas los ingresos fiscales para los países que producen productos básicos se han reducido debido a la disminución de precios y volumen de transacciones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

En este trabajo se pretende realizar un abordaje de la Política fiscal en Colombia durante la pandemia del Covid-19 en el 2020; se empezó realizando un análisis a la economía colombiana durante la pandemia, reconociendo las medidas que ha tomado el gobierno para contener y evitar la propagación del virus, y algunos estimados sobre el déficit público y las tasas de interés aplicadas en lo transcurrido del año; después, se introducen las proyecciones y estadísticas macroeconómicas del país, mostrando como se encontraban antes de empezar la recesión. En esta parte se pueden encontrar gráficos que reflejan el crecimiento económico real, el balance primario, el déficit fiscal, entre otras variables económicas.

Después se explica las razones por las que se suspendió la regla fiscal y el aumento del gasto público para enfrentar la pandemia, además de mostrar las diferentes normas fiscales expedidas para afrontarla. Y, por último, se describen los posibles resultados y se hace un análisis detallado para así obtener las posibles conclusiones sobre la investigación.

En este sentido, el gobierno colombiano no es ajeno a esta realidad, por lo que ha formulado su estrategia fiscal considerando diferentes marcos temporales. En el corto plazo, se debe incrementar el déficit fiscal y la deuda neta del gobierno, se deben implementar políticas claras y predecibles, se debe señalar con claridad el pronóstico de la demanda financiera real y

las razones del entorno son altamente inciertas, las cuales pueden modificarse (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). Y para el mediano plazo, el gobierno enfatiza la necesidad de adoptar otras políticas que permitan reconstruir el equilibrio fiscal y ajustarlo para soportar efectivamente la nueva realidad de la deuda pública provocada por el enorme déficit.

De esta manera, la ciencia económica a la luz de este tipo de intervenciones políticas, se debe cuestionar por todos los fenómenos que inciden en los movimientos nacionales con impacto en el sector, pues sería de gran importancia que se logre entrelazar una perspectiva de riesgo y de protección que permita a los gobiernos desarrollar planes de intervención dirigidos a mitigar en todas las medidas posibles el impacto negativo para los ciudadanos. Además, el ajuste efectivo de los niveles de endeudamiento debe buscar una serie de acciones que impulsen el crecimiento económico, que apoyen decididamente la reconstrucción integral y rápida de la estructura empresarial, incluyendo principalmente las relaciones laborales, y eliminen claramente las dudas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El conocimiento producido en esta investigación, puede servir a los economistas en la optimización de una perspectiva sobre el estado actual político, social y financiero del país en medio del desarrollo de la pandemia por Covid-19. Con respecto a los esfuerzos fiscales futuros, el punto de partida de Colombia es definir reglas fiscales en detalle para las rutas de ajuste. Dicha autorización legal supone una reducción de la deuda pública, razón de estudio de algunas de las ramificaciones de la política fiscal.

La información recopilada en esta investigación puede ser utilizada para generar planes de acción que permitan mejorar la estabilidad fiscal del país, lo cual también se verá reflejado a garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y llegar a una relación entre deuda pública y PIB

futuro, además, la senda de ajuste que implica la regla hace necesario un mayor esfuerzo fiscal para sufragar el incremento en el pago de intereses producto del mayor endeudamiento.

Para la Universidad Eafit y particularmente para la carrera de Economía de la Facultad de Economía y Finanzas, sirve como instrumento de indagación, pues como entidad académica está sumamente interesada en los procesos de investigaciones que aporten al enriquecimiento de conocimiento y producción intelectual que sirva para solucionar problemas de la vida cotidiana. La inserción a ejes temáticos como objeto de estudio generan un aporte al avance y creación de ideas, reforzando estrategias para motivar a los estudiantes universitarios.

Igualmente, el autor del presente trabajo; economista en formación, adquiere competencias investigativas necesarias que aportan al crecimiento académico, profesional y laboral; donde la investigación posibilita un desempeño idóneo y competitivo, se comprende de manera acertada e integra la teoría y la práctica en búsqueda de nuevas opciones en el desarrollo de su ejercicio.

Marco teórico

Antecedentes de la pandemia

Para mediados de diciembre del 2019 en la ciudad de Wuhan, China, apareció un brote de neumonía del que no se conocían sus causas donde un gran número de personas se presentaron en los diferentes hospitales de la ciudad mostrando síntomas de inflamación en los pulmones sin poder encontrar la razón principal de la enfermedad. Estas personas fueron relacionadas a un mercado bastante grande en donde se vendían toda clase de animales vivos y muertos, como murciélagos, culebras, ratones, entre otros, y en donde las medidas de bioseguridad eran bastante bajas, lo que permitió que se empezaran a transmitir enfermedades de animales a humanos. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020), este tipo de enfermedades son conocidas como zoonosis, y aunque no es del todo seguro, se cree que fue el causante principal de la propagación del Sars-Cov2 alrededor del mundo.

El virus arribo a Colombia el 6 de marzo de 2020 presuntamente desde un vuelo de Italia, donde durante las semanas siguientes a su llegada se reunieron especialistas junto con varios ministerios para establecer unos objetivos frente a la llegada de este. Según el Ministerio de Salud y Protección Social (2020c), el país entró en fase de mitigación y se elaboró un plan de contingencia en donde se generó la clausura temporal de establecimientos de ocio, baile y entretenimiento, también se suspendió el ingreso aéreo de extranjeros y se cerraron todos los pasos fronterizos terrestres, fluviales y aéreos con Panamá, Perú, Ecuador y Brasil, además de un aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional.

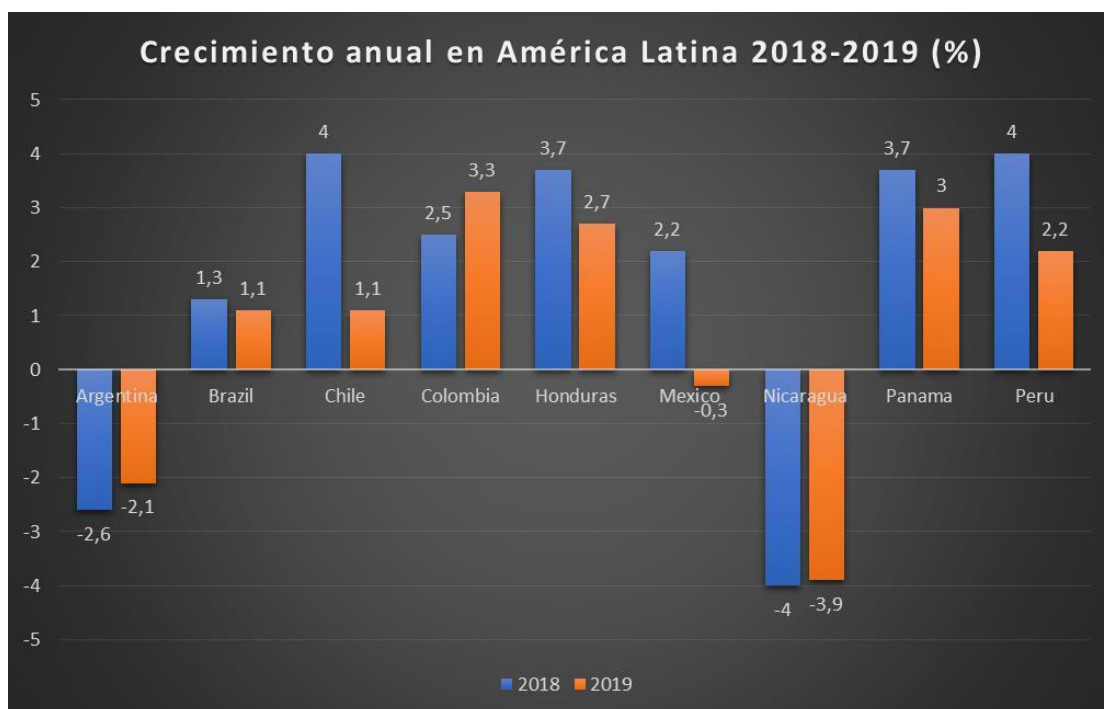
Mientras que por un lado el gremio de la salud organizaba junto con el gobierno las medidas restrictivas y de cuidado que se iban a tomar para salvaguardar la salud de los colombianos, por el otro estaban todos los encargados de las políticas fiscales y monetarias

proyectando cuales serían los posibles consecuencias económicas y sociales que se generarían como resultado de los estados de emergencia decretados por el gobierno. Por ejemplo, el comité de la regla fiscal estima que el déficit colombiano pasará del 2.2 % al 4.2 % en el año 2020 (Corficolombiana, 2020a).

Por lo anterior, tanto el Ministerio de Hacienda, como el Banco de la República tomaron medidas para amortiguar el choque negativo causado por el coronavirus en la economía colombiana y la sociedad en general. En cuanto a la política adoptada por el banco central, se presentó una reducción paulatina de la tasa de interés de intervención desde el 4.25 % en marzo hasta el 2 % en septiembre de 2020, llegando a ser una tasa real cercana al 0 % dada la inflación registrada en el mes de agosto de 2020 de 1.88 % (Banco de la República, 2020) y por el lado fiscal, se han hecho reducciones en las tasas impositivas del país y en algunas ocasiones se han suspendido como lo fue en los días sin IVA.

Política fiscal en Colombia en el 2020

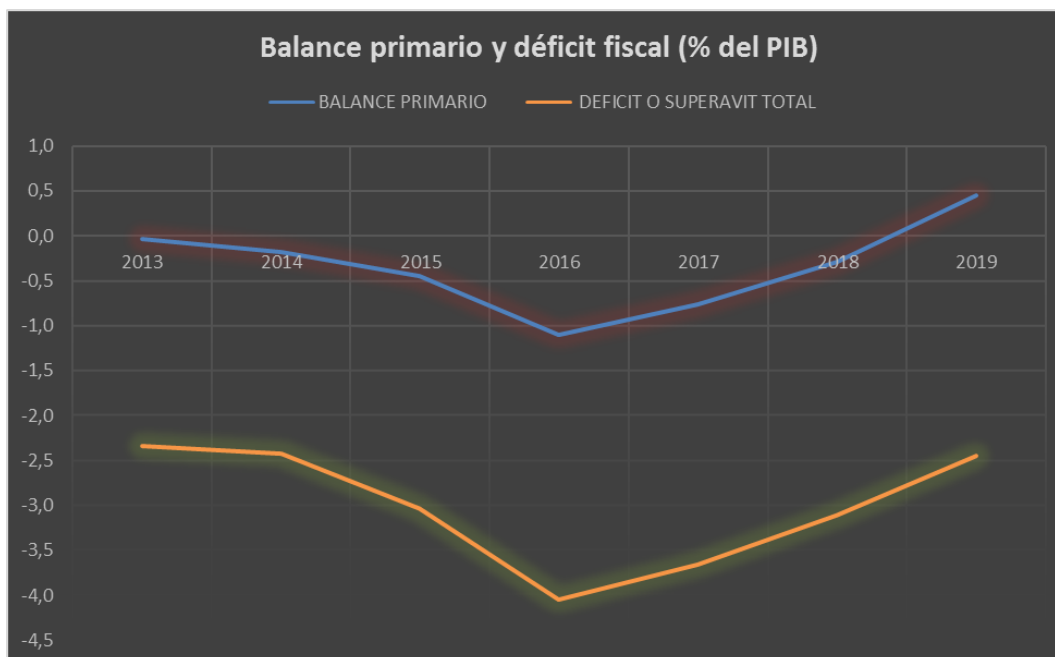
En Colombia para el año 2019 e inicios del 2020, los indicadores económicos mostraban buenas estadísticas y proyecciones macroeconómicas, principalmente el PIB luego de que se presentará una desaceleración al 1,4% en 2017, este crecimiento económico aumento hasta llegar al 3,3% en 2019, promovido por una sólida inversión y consumo privado (Banco Mundial, 2020). El país mostró el tercer mayor crecimiento en latino América para el 2018 con un 2.5%, y el más alto en el 2019 con un 3.3% (Ver Gráfica 1).



Gráfica 1

Fuente: Elaboración propia con datos del IMF, 2020

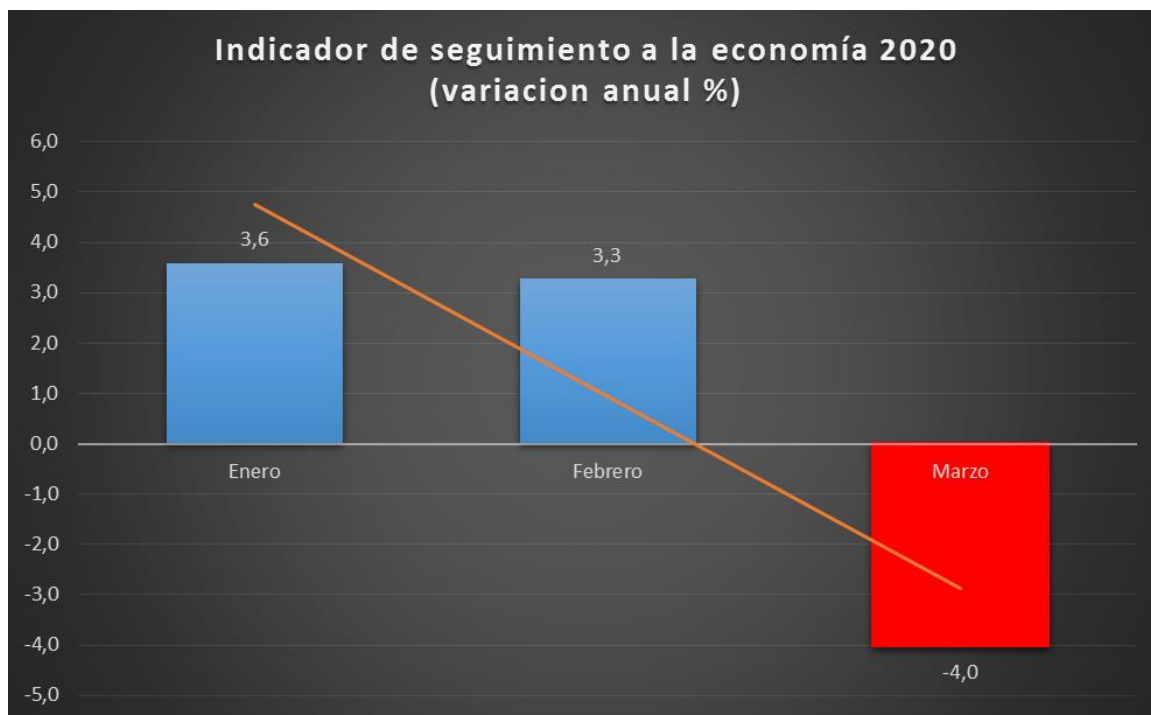
Por otro lado, en el 2019 el gobierno nacional llegó a tener el menor déficit fiscal desde los últimos 6 años, y el primer superávit desde hace 7 años. Esto se reflejó en una permanente disminución de la deuda pública año tras año (Ver Gráfica 2).



Gráfica 2

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, 2020

Así mismo, en el mes de marzo del 2020 con la llegada del Covid-19, el paisaje económico se tornó hacia un escenario con mucha incertidumbre por parte de los agentes económicos e impulsó a los encargados de la política económica a tomar medidas que reprimieron la actividad, generando una recesión que hasta el momento ha afectado no solo a Colombia sino también al mundo entero. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), pese a los buenos resultados económicos en los inicios de este año, en marzo se mostraron los primeros efectos de la gran contracción económica asociada a la pandemia. Incluso el deterioro del mercado laboral se generalizó entre muchos de los países de la región (Ver Gráfica 3).



Gráfica 3

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE, 2020

La incertidumbre que han manejado los agentes económicos al no saber qué pasará por lo menos en el corto plazo ha hecho que disminuya tanto la producción como la demanda de bienes y servicios, llevando el producto por una senda de decrecimiento que ha sido paulatina gracias a la intervención que ha hecho el gobierno para mitigar los efectos de la coyuntura actual y que la crisis no sea peor de lo esperada (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). Es obvio que los choques causados por el Covid-19 afectaron las finanzas públicas de todos los países, teniendo que acudir a préstamos, aumentos en el gasto y la suspensión de la regla fiscal.

Para el caso de Colombia, se ha intensificado de manera significativa el gasto gubernamental para atender la crisis y sus consecuencias, especialmente para reforzar el sistema de salud y atenuar las secuelas que ha dejado el aislamiento de la sociedad en los estratos más bajos y las pequeñas y medianas empresas que son los más afectados en temas de liquidez.

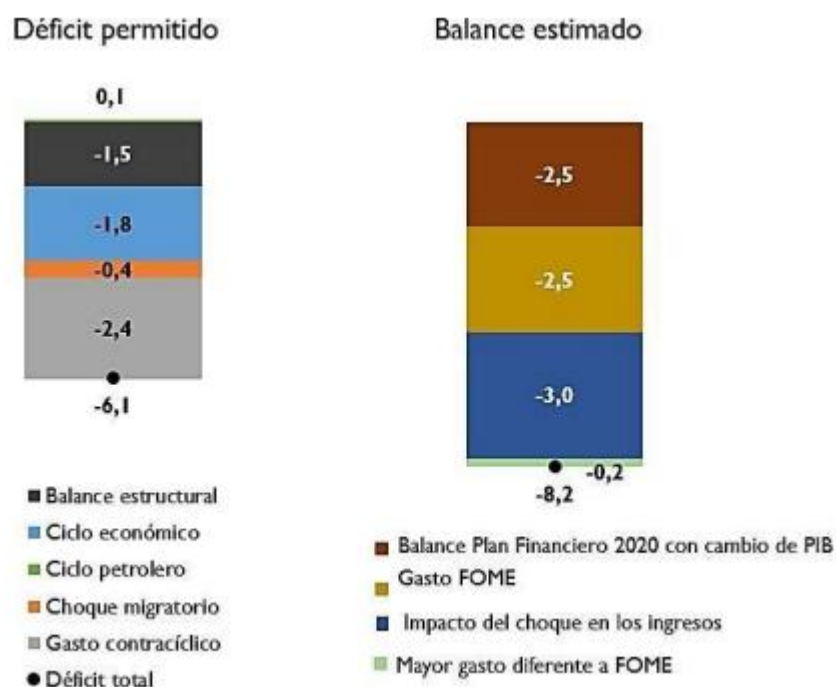
Conjuntamente, han disminuido los ingresos del gobierno debido a la poca actividad económica, la reducción en los precios y la poca cantidad de mercancías transadas en el mercado interno y externo del país (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). Según el mismo Ministerio (2020), el aumento del gasto público por parte del gobierno para enfrentar la pandemia se debe principalmente a tres factores:

1. Recursos para atender la salud pública (0.8% del PIB).
2. Brindarle una mano a la población más vulnerable (0.9 del PIB).
3. Medidas para salvaguardar los trabajos y sostener las relaciones comerciales de las empresas (0,8% del PIB).

También asegura que todas estas medidas y recursos han sido necesarios para atender la pandemia y contrarrestar el impacto socio-económico generado por el Covid-19, porque de no llevar a cabo el gasto requerido para afrontar la crisis se podría comprometer la estabilidad macroeconómica Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020).

En la siguiente imagen se muestra en detalle el resultado estimado del choque causado por el Covid-19 en la economía sobre el balance fiscal del país para el año 2020 y el gasto permitido. En el gráfico de la izquierda se muestra los componentes del déficit fiscal equivalentes al 6.1% del PIB de acuerdo a lo establecido a principio de año por el comité consultivo para la regla fiscal (CCRF) que se estimó bajo un escenario de crecimiento económico vigente para la fecha, es decir, de acuerdo al cierre del 2019; mientras que en el de la derecha se evidencia un balance estimado del -8.2% con respecto al PIB el cual parte del plan financiero del

2020 con un 2.5%¹ del PIB, un 2.5% de los recursos obtenidos a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) para cubrir parte de los gastos de la coyuntura, y un 3.2% con respecto al PIB equivalente de la suma del impacto del choque en los ingresos y mayores gastos diferentes al FOME como pago de intereses adicionales generados por la pandemia y gastos administrativos. Se puede evidenciar que hay una diferencia entre ambos de 2.1 puntos porcentuales con respecto al PIB, lo que indica que bajo los parámetros de la regla fiscal vigente no se logra capturar el choque económico generado por la pandemia.



Gráfica 4: Ajuste en balance fiscal 2020 (puntos porcentuales del PIB)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019).

Es por eso, que, bajo los argumentos anteriormente expuestos y las particularidades de la crisis actual, por solicitud del Ministerio de Hacienda se le pidió al Comité Consultivo de la

¹Déficit con respecto al PIB estimado en el plan financiero del 2020 en febrero.

Regla Fiscal (CCRF) suspender la regla fiscal por dos años consecutivos (2020-2021) y este por unanimidad y bajo el marco legal que ampara este mecanismo² determinó dar la aprobación a la utilización de esta herramienta constitucional, pero estableciendo cláusulas de escape bien definidas.

Igualmente, muchos otros países durante este año han suspendido la regla fiscal para poder atender los problemas económicos generados por la coyuntura actual; entre ellos:

Tabla 2: Países que ajustaron su política fiscal durante Covid-19

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020).

País	Decisión	Calificación Fitch
Unión Europea	Activación de la cláusula de escape general. Suspensión de las metas fiscales de los estados miembros.	
Alemania		AAA
Austria		AA+
Bulgaria		BBB
Croacia		BBB-
Eslovenia		A
Estonia		AA-
Francia	Activación cláusulas de escape nacionales	AA
Grecia		BB
Italia		BBB-
Letonia		A-
Lituania		A
Portugal		BBB
República Checa		AA-
Rumania		BBB-
Panamá	Ajuste límite máximo de déficit	BBB
Perú	Suspensión regla fiscal para 2020 y 2021	BBB+
Brasil	Estado de calamidad pública: se levanta la meta del gobierno frente al déficit del balance primario para 2020	BB-
Paraguay	Relajación déficit fiscal 2020	BB+
Costa Rica	Activación de la cláusula de escape y se habilita crecimiento de gasto corriente superior al límite	B
Honduras	Activación de la cláusula de escape	BB-
Indonesia	Suspensión la meta de 3% de déficit presupuestario para 2020-2022	BBB
India	Activación cláusula de escape	BBB-

Aun así, la suspensión de la regla fiscal no es la única política que ha utilizado el gobierno para atender la crisis. En el siguiente cuadro se muestran algunas de las otras medidas

² bajo este escenario, el marco fiscal del mediano plazo tiene un instrumento especificado en el Artículo 11 de la ley 1473 de 2011 que dice que ante la ocurrencia de fenómenos incontrolables que arriesguen la estabilidad económica de país, se puede suspender el cumplimiento de la regla fiscal durante el tiempo que sea necesario, que para este caso son el 2020 y 2021.

fiscales en las que ha incurrido la administración del presidente de la República Iván Duque para afrontar la coyuntura actual.

Tabla 1: Decretos para combatir el Covid-19 en la política fiscal del país

Fuente: Elaboración propia.

Decretos para combatir el Covid-19 en términos de política fiscal	Propósito.
397 del 13/3/2020	Presentación y pago de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo. Los sujetos pasivos de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo, tendrán plazo para presentar y pagar las liquidaciones privadas correspondientes al primer trimestre del año 2020, hasta el día 29 de julio de 2020.
410 del 16/3/2020	Establecer un arancel del 0% a los productos sanitarios importados, tales como tapa bocas, guantes, respiradores, etc.
438 del 19/3/2020	Es la exención transitoria del impuesto IVA sobre las ventas en ciertos productos como el nebulizador, monitor de signos vitales, etc.
444 21/3/2020	Creación de FOME con el objetivo de atender las necesidades de recursos para la salud, los efectos causados por la coyuntura en la actividad productiva y la necesidad de sostener el empleo.
458 del 22/3/2020	Transferencia monetaria (auxilio económico) a familias en acción, jóvenes en acción y protección social.
461 del 22/3/2020	En donde autoriza a dirigentes de gobernaciones y alcaldías a reducir las rentas y los impuestos.
466 del 23/3/2020	Una relación de solvencia con el fondo nacional de garantías para facilitar el acceso a crédito a micro, pequeñas y medianas empresas.
475 del 25/3/2020	Aplazar los pagos parafiscales del sector cultura (espectáculos públicos de artes escénicas, desarrollo cinematográfico, etc.).
492 del 28/3/2020	Fortalecer el fondo nacional de garantías.

Es evidente que las políticas encaminadas a aumentar el gasto en temas de salud, reprimir la sociedad y las decisiones que ayudan con estímulos económicos con el fin de amortiguar la caída de la producción son exageradamente caras. En este sentido, según el último informe del

Instituto de Finanzas Internacionales (IIF), la deuda pública de Colombia ha aumentado del 51,3% del PIB en septiembre de 2019 al 62,2% en septiembre de 2020. Este año hubo un aumento de 10,9 puntos porcentuales, que no está disponible en otras partes de América Latina (Portafolio, 2020).

Empero, es la experiencia de pasadas crisis la que nos ha mostrado que la intervención de gobierno y los estímulos fiscales son necesarios en épocas de recesión. Un claro ejemplo de esto es el New Deal que según Resico y Gómez (2009, p.40):

“Fue el programa de reformas de la política interna de Estados Unidos que impulsó la administración de Franklin D. Roosevelt (1882-1945) con el fin de reformar las prácticas financieras, fomentar la creación de empleo para los desocupados y propiciar la recuperación de la economía durante la “Gran Depresión” de los años 1930”

Sin duda alguna no es el único caso, también podemos ver como el Estado Americano intervino en la crisis del 2008 o el plan Marshall que sirvió para la reconstrucción de Europa después de la segunda guerra mundial. Aunque estos casos mencionados no han sido en épocas de pandemia, es claro que fueron en momentos de crisis y recesión económica donde se necesitaba un interventor que pudiera impulsar la demanda nuevamente para la recuperación de cada país; lo que evidencia la importancia y la necesidad del Gobierno y el Estado en épocas de crisis.

Metodología

Enfoque metodológico

Es importante traer a colación que esta investigación se inscribe en la metodología cualitativa la cual según Martínez (2006) “trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones” (p.128). Por su parte Galeano (2004, pág. 18) al referirse a la investigación cualitativa la concibe como la comprensión de la realidad resultante de un proceso histórico de construcción a partir de las lógicas de sus protagonistas, con una óptica interna y rescatando su diversidad y particularidad, haciendo especial énfasis en la valoración de lo subjetivo, lo vivencial y la interacción entre los sujetos de la investigación; y para Hernández, Fernández y Baptista (2014, p.358) la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto.

En virtud de los enunciados anteriores, esta investigación se funda en el marco cualitativo debido a la capacidad que posibilita esta metodología para comprender la realidad a través de la subjetividad y la multidimensionalidad que permea la situación, así mismo; permite “interpretar el mundo desde la interacción de actores, cómo estudiar los modos de aparecer de las configuraciones, cómo se construyen los significados que se asignan al mundo que les rodea” (Galeano, 2004, p.17).

Tipo de estudio

Esta investigación será de tipo descriptivo, “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, características y los perfiles de las personas, grupos, comunidades, procesos,

objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Hernández, Fernández & Baptista, 2014, p. 92).

Además, Hernández, Fernández y Baptista (2014, pág.92) afirman que “los estudios descriptivos son útiles para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad, contexto o situación”. Una buena descripción nos lleva a la comprensión del fenómeno actual sobre la política fiscal decidida para el territorio colombiano dentro de las estrategias de contención por el Covid.19.

Resultados

Saber en qué momento se empezarán a notar los resultados de estas políticas fiscales es una tarea que implica esfuerzo y que requiere un análisis minucioso del comportamiento de las infecciones, las decisiones políticas y sociales, el comportamiento del consumidor y en general de la economía. Para esto, se tiene que dar un lapso de tiempo en donde se puedan mirar los cambios en la demanda agregada del país para así poder obtener estadísticas y sacar conclusiones. Hasta el momento el único movimiento realizado por el país es la reactivación económica, impulsando el comercio y las ventas en el último trimestre del año, junto con medidas como la exención del IVA en algunos días específicos que han ayudado a varios sectores productivos.

En este sentido, el Gobierno Nacional deberá convocar la propuesta de la Comisión de Beneficios Tributarios, que sin duda complementará los canales actuales de tributación, empleo, financiamiento y gasto público social por diversos métodos de diagnóstico. El país pronto brindará información importante sobre cómo mejorar la estructura de sus ingresos recurrentes y evaluará de manera integral la aplicabilidad de la política de exención tributaria exclusiva del sistema tributario colombiano.

El país en un poco más de 10 años ha estado sumergida en un proceso de fortalecimiento fiscal pues ha establecido leyes de compromiso fiscal, reglas y comités fiscales y un marco fiscal de mediano plazo que ha aumentado la credibilidad de sus políticas no solo en el país, sino también en la región. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos fiscales que ha tenido, no es suficiente debido al poco espacio fiscal que maneja, pues, por un lado, aunque el déficit venía disminuyendo como ya se había mostrado, por otro lado, al compararlo con economías avanzadas, notamos que estas manejan una mayor deuda pública, pero con tasas de interés

mucho más bajas que las de Colombia y por ende tienen mejor capacidad de manejo en las finanzas públicas.

Para el 2019 la postura del gobierno nacional frente al ciclo económico era procíclica, lo que en teoría representaba un desafío futuro para los hacedores de política debido a que en algún punto iba a ser necesario revertir el manejo procíclico para conducir adecuadamente la demanda agregada. Por otro lado, las recurrentes reformas a la tributación nacional que buscaron atender la sostenibilidad fiscal generaron gran incertidumbre y desconfianza en las reglas del juego lo que terminó afectando la inversión y el consumo privado a corto plazo; se encontró que el límite de la deuda pública consolidada sería del 56% del PIB y que el espacio fiscal aumentaría a 7% del PIB; se estimaron las curvas de Laffer que relaciona recaudos del gobierno con los impuestos y se encontró que las tarifas impositivas aumentan hasta un nivel máximo y luego caen por desincentivos que generan los mismos impuestos en la oferta laboral y el deseo de invertir, además el gobierno tendría un mayor espacio fiscal equivalente al 3.3% del producto (Banco de La República, 2019).

Actualmente el gobierno ha respondido a la pandemia aumentando el gasto público, dadas las condiciones actuales es necesario un estímulo fiscal, lo que ha hecho que el ambiente de financiamiento para el país pueda dificultarse; podría decirse que lo más seguro es que las primas de riesgo aumenten sustancialmente generando un paro significativo en el flujo de capitales y que la economía experimente depreciaciones generalizadas en la moneda que incrementaran el valor de la deuda externa de Colombia. Por supuesto, lograr un equilibrio fiscal específico no es la única política necesaria para respaldar la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico. En el corto y mediano plazo, otras herramientas en la vía nacional de toma de decisiones son complementos necesarios.

El deterioro en el déficit fiscal, explicado no solo por el aumento del gasto sino también, por la caída del PIB y de los ingresos tributarios, ha ocasionado una brecha con respecto al PIB del 1,1% (la más grande evidenciada desde principios del siglo XXI) teniendo que recurrir a la suspensión de la regla fiscal.

Para ello deben plantearse no solo cláusulas de escape bien definidas que garanticen el ajuste gradual de los ingresos y una reducción transitoria del gasto, sino también el monitoreo y control de las finanzas del país por medio de un comité independiente al CCRF con el fin de que no se desborde en mayor medida el gasto público.

En el mediano plazo se tiene que ajustar el marco fiscal con el fin de ingresar nuevamente a la senda de sostenibilidad fiscal, hecho que es un desafío generalmente alto debido a que el país en el futuro se puede enfrentar al costo del ajuste fiscal contra el costo económico de la posibilidad de incumplir con la deuda externa o tener que enfrentar otra crisis. Estas obligaciones no son fáciles ya que el ajuste fiscal se tiene que hacer de manera gradual. Muy seguramente tendrá que hacerse una reforma tributaria estructural para poder cubrir todo el aumento del gasto público y más teniendo en cuenta que ya supero el 60% del PIB por lo que los colombianos tendrán que atenerse a un mayor cobro de impuestos en el futuro.

Conclusiones

Se puede mencionar que la recesión no se dio por la pandemia en sí, sino por las medidas restrictivas que tomaron los países para contener el virus. Esto, sumado a todo el tiempo que hubo de inactividad económica desembocó en una crisis en donde los países con menor espacio fiscal como Colombia están teniendo los mayores efectos. Es por eso que la política fiscal como mecanismo regulador de las finanzas de país es de suma importancia en esta época tan difícil; ya que sirve de instrumento para amortiguar los efectos causados por la pandemia en la producción interna de la nación.

Se espera que los métodos fiscales contra cíclicos utilizados puedan tener los resultados esperados en la economía y sin muchos rezagos donde muchos analistas podrían pensar que la suspensión de la regla fiscal no sería del todo adecuada para afrontar la pandemia por los riesgos que podría presentar, sin embargo, es la teoría y la experiencia ajena la que nos ha enseñado que, en épocas de recesión, su implementación ha sido muy eficiente.

“Por ejemplo, durante la crisis financiera mundial, dado que pocas reglas tenían cláusulas de escape, varios países dejaron en suspenso sus reglas fiscales a fin de proporcionar las medidas de estímulo anticíclicas necesarias para mitigar los efectos económicos de la crisis, definiendo al mismo tiempo una trayectoria de ajuste para restablecer las reglas” (Schaechter et al. 2012, como se citó en Gbohoui & Medas, 2020, p.6).

Colombia enfrenta un gran riesgo al incrementar su deuda pública por encima de lo estipulado, esto podría generar problemas de credibilidad en sus políticas y su sistema financiero, además de tener que abstenerse a futuros créditos. Es necesaria una reforma fiscal en donde se

puedan acordar parámetros que permitan al país disminuir la deuda pública de manera gradual para así evitar en lo más posible una futura crisis financiera.

En el corto plazo, las políticas deben resistir un ajuste excesivo de la aversión al riesgo, que es naturalmente una característica única de los agentes privados en la situación actual, y al mismo tiempo, se debe minimizar el posible impacto negativo de la caída del PIB. De acuerdo con los lineamientos descritos, el gobierno central utilizó el Fondo Nacional de Garantía para establecer una política que permite compartir el riesgo con el sector privado en un esfuerzo por mantener la integridad del mercado crediticio y la liquidez de las empresas. Asimismo, ha desarrollado un programa de subsidios diseñado para proteger las relaciones laborales formales que inevitablemente se ven afectadas por este gran impacto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Finalmente, en el mediano plazo, es inevitable fortalecer las medidas que han sido efectivas en las últimas décadas, como las políticas macroeconómicas y los marcos de estabilidad financiera, y redoblar los esfuerzos en áreas donde los aumentos de productividad y el crecimiento han sido alentadores y con malos resultados. En el último aspecto, las recomendaciones de los expertos en el funcionamiento del mercado laboral serán el punto de partida para determinar las políticas necesarias que necesitan ser mejoradas en esta área, que son críticas para el bienestar (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Referencias

- Banco de la República. (10 de mayo de 2019). La política fiscal y la estabilización macroeconómica en Colombia. Bogotá, D.C., Colombia.
<https://investiga.banrep.gov.co/es/espe90>
- Banco Mundial. (2020). *La economía en los tiempos del Covid-19*. Informe semestral de la región de América Latina y el Caribe.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/211570SP.pdf?sequence=12&isAllowed=y>
- Banco Mundial. (2020b). Crecimiento del PIB (% anual) – Colombia.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=CO&start=2008>
- Clavellina, J. L. (2020). Política fiscal ante la crisis del COVID-19 en América Latina. *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República*, (87), p.1-11.
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4846>
- Corficolombiana. (13 de abril de 2020). Impacto fiscal del coronavirus en Colombia. Bogotá, D.C., Colombia. <https://investigaciones.corficolombiana.com/macroeconomia/informe-semanal/informe/210135>
- Cortese, J. (19 de octubre de 2020). Economías latinoamericanas: los difíciles caminos de la reactivación. *América economía*, Santiago de Chile, Chile.
<https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/economias-latinoamericanas-los-dificiles-caminos-de-la-reactivacion>

Fiduciaria Bogotá. (Sin fecha). *Marco Regulatorio Regla Fiscal*. Bogotá, D.C., Colombia.

<https://www.fidubogota.com/wps/wcm/connect/fidubogota/542cafcd-67a5-43d1-a574-1de2fb9c9e26/marcoregulatorio.PDF?MOD=AJPERES>

Galeano, M. E. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Gbohoui, W. & Medas, P. (2020). Reglas fiscales, cláusulas de escape y shocks de gran magnitud. *Fiscal Affairs*, p.1-8.

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/spspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>

Gopinath, G. (13 de octubre de 2020). Un largo, desigual e incierto camino cuesta arriba. *Diálogo a fondo*, <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=14361>

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista M. (2014). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.

Jahan, S., Mahmud, A. S., & Papageorgiou, C. (2014). ¿Qué es la economía keynesiana? *Finanzas & Desarrollo*, p.53-54.

Lozano, L. I., Rincón, H., Sarmiento, M., Ramos, J. E. (2008). *Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia*. *Borradores de Economía*; No. 505. <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/5522>

Martínez, M. (2006). *La Investigación Cualitativa (Síntesis Conceptual)*. UPSI, 123 - 146.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Comité Consultivo para la Regla Fiscal*. Bogotá D.C., Colombia.

http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-139073%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Marco Fiscal de mediano plazo 2020. Bogotá D.C., Colombia.

http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-135563

Ministerio de Salud y Protección Social. (14 de abril de 2020a). *Si salvamos la salud pública, salvamos la economía*. Bogotá, D.C., Colombia.

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Si-salvamos-la-salud-publica,-salvamos-la-economia.aspx>

Ministerio de Salud y Protección Social. (21 de mayo de 2020b). *Los tres objetivos de la estrategia de mitigación de covid-19 en Colombia*. Bogotá, D.C., Colombia.

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Los-tres-objetivos-de-la-estrategia-de-mitigaci%C3%B3n-de-covid-19-en-Colombia.aspx>

Ministerio de Salud y Protección Social. (08 de junio de 2020c). *El reto del covid-19 para los sistemas de salud en el mundo*. Bogotá, D.C., Colombia.

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/El-reto-del-covid-19-para-los-sistemas-de-salud-en-el-mundo.aspx>

Nemecio, J. L. (2020). Determinaciones socioambientales del COVID-19 y vulnerabilidad económica, espacial y sanitario-institucional. *Revista de ciencias sociales*, 26(2), 21-26.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7500740.pdf>

Organización Mundial de la Salud (OMS). (5 de enero de 2020). Neumonía de causa desconocida – China. Ginebra, Suiza. <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/es/>

Portafolio. (19 de noviembre de 2020). Colombia, el que más sube su deuda frente al PIB en la región. *Portafolio*, Bogotá, D.C., Colombia.

<https://www.portafolio.co/economia/colombia-el-que-pais-que-mas-sube-su-deuda-frente-al-pib-en-latinoamerica-546803>

Resico, M. F., & Gómez, M. (2009). La crisis de 1930 y las políticas del New Deal: un examen desde la economía y las instituciones. *Ensayos de Política Económica*, p.25-64.

Serna, N. J. (2019). *Política de formalización laboral en Colombia*. Bogotá, D.C., Colombia.

https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/20190404_19.nini_serna.pdf