



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

Dirección General de Secretaría
Dirección de Política Económica

**Institucionalidad Fiscal:
Objetivos y Diseño**

INSTITUCIONALIDAD FISCAL: OBJETIVOS Y DISEÑO

Setiembre 2020

CONTENIDO:

Introducción	3
1. Regla Fiscal	3
1.1. Primer pilar de la regla fiscal: resultado fiscal estructural.....	4
1.2. Segundo pilar de la regla fiscal: tope de gasto.....	5
1.3. Tercer pilar de la regla fiscal: tope de endeudamiento neto.....	5
2. Grupos Técnicos Externos.....	5
2.1. Comité de Expertos	6
2.2. Consejo Fiscal Asesor.....	6
3. Marco Quinquenal Móvil de las Proyecciones Fiscales	6
4. Rendición de Cuentas de Mayor Frecuencia.....	6
5. Análisis de Sensibilidad Bajo Distintos Escenarios.....	7
6. Fondo de Estabilización.....	7

Introducción

Cuidar las finanzas públicas, el crédito de los uruguayos y la sostenibilidad de las políticas públicas, en particular, las sociales.

La nueva institucionalidad fiscal tiene como objetivo fortalecer la transparencia y credibilidad de las finanzas públicas del país. Las principales razones para la implementación de la nueva institucionalidad refieren a:

- fortalecer la credibilidad fiscal;
- preservar el gasto social a lo largo del tiempo sin comprometer la capacidad de pago ni la estabilidad económica del país;
- reducir el sesgo pro cíclico de la política fiscal a efectos de ahorrar en épocas de bonanza y poder incrementar el gasto social en tiempos de merma en la actividad económica;
- lograr una mejor comunicación con los agentes económicos y la opinión pública toda respecto a las cuentas fiscales del Estado uruguayo, promoviendo así un mejor debate en cuestiones esenciales al quehacer nacional.

El objetivo último de la política fiscal debe ser propender al bienestar de los uruguayos, promoviendo la distribución de ingresos de la sociedad toda hacia la población más vulnerable. Tal distribución debe hacerse en un marco de sostenibilidad de la deuda pública – es decir, sin comprometer la capacidad de pago ni la estabilidad macroeconómica del país – y de forma anticíclica.

La nueva institucionalidad fiscal incorpora aspectos innovadores a la hora de realizar la rendición de cuentas y estimar las cifras fiscales hacia adelante. En efecto, se introduce una regla fiscal, se implementa una nueva institucionalidad fiscal con consejos externos, se establece un nuevo horizonte temporal en la estimación de cifras fiscales, se aumenta la frecuencia en la rendición de cuentas a la ciudadanía, se establecen análisis de sensibilidad y se prevé la conformación de un fondo de estabilización.

1. Regla Fiscal

Tal como lo establecen los artículos 208 y 209 de la Ley Nº 19.889, el primer pilar de la regla fiscal es establecer una meta indicativa de resultado fiscal estructural, que tiene por finalidad contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas. El concepto de Resultado Fiscal Estructural refiere al resultado efectivo corregido por las partidas fiscales afectadas por la fase expansiva o recesiva del ciclo económico, así como por aquellas partidas consideradas extraordinarias, como por ejemplo una sequía o una pandemia como la actual.

Para que la regla sea efectiva debe ser clara, transparente y debe presentar cierta flexibilidad para responder ante eventos extraordinarios. Por otro lado, la credibilidad fiscal requiere de una regla con fortaleza institucional y compromiso político.

Tal como se definió en el Artículo 207 en la Ley N°19.889 del 9 de julio de 2020 el ámbito de aplicación de la regla fiscal abarcará a la Administración Central y a las entidades estatales comprendidas en el artículo 220 de la Constitución de la República. Ello, en la medida en que se incluye a un conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria y que guardan una cierta relación de dependencia con el Poder Ejecutivo, representa el ámbito de control más directo de la política fiscal. Si bien el perímetro de la regla fiscal excluye a la municipalidades y organismos como el BPS, gran parte de la influencia de la política fiscal ejercida a través de estas instituciones está representada por las transferencias desde o hacia estos organismos, que se incluyen en las cuentas del Gobierno Central. En el caso del BPS, es de tal relevancia su accionar en la política fiscal del país que la Contabilidad Nacional computa las cuentas del Gobierno Central junto con las de BPS. Por tal razón, la regla fiscal se presentará conforme a la disponibilidad de la Contabilidad Nacional.

Dos de los objetivos primordiales que persigue la regla fiscal son la sostenibilidad de la deuda pública y propender a un gasto contracíclico. Ambos conceptos están estrechamente vinculados al resultado fiscal que surge del perímetro anteriormente definido. En efecto, la nueva ley de endeudamiento presentada en la ley 19.924 (Presupuesto 2020-2024), tal como se explicita posteriormente en este documento, establece un vínculo directo entre el endeudamiento neto del gobierno central en los próximos años y el resultado fiscal esperado en el período.

En la metodología prevista, el cálculo de resultado estructural excluye gastos extraordinarios que pudieran resultar de eventos inesperados, por tanto, no requiere de una cláusula de salvaguarda que habilite mayores gastos en épocas de extrema necesidad. No obstante, lo anterior, el nuevo marco legal de endeudamiento sí incluye una cláusula de salvaguarda que habilite un mayor endeudamiento en estos casos a efectos de poder responder a eventos económicos inesperados.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a partir de los insumos proveídos por los grupos técnicos, proveerá regularmente de la información necesaria para el cálculo del resultado fiscal estructural a efectos de que la regla fiscal pueda ser replicada y monitoreada por los agentes económicos externos.

5 - Se debe contar con un claro mecanismo institucional que permita rendir cuentas respecto a desviaciones pasadas del objetivo.

Tal como establece el Artículo 211 de la Ley N° 19.889 en las respectivas instancias de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, se presentará el déficit fiscal estructural y se lo comparará con la meta trazada, de forma de poder rendir cuentas respecto a su cumplimiento o desvío.

1.1. Primer Pilar de la Regla Fiscal: Resultado Fiscal Estructural

Tal como lo establecen los artículos 208 y 209 de la Ley N° 19.889, el primer pilar de la regla fiscal es establecer una meta indicativa de resultado fiscal estructural, que tiene por finalidad contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas. El concepto de Resultado Fiscal

Estructural refiere al resultado efectivo corregido por las partidas fiscales afectadas por la fase expansiva o recesiva del ciclo económico, así como por aquellas partidas consideradas extraordinarias, como por ejemplo una sequía o una pandemia como la actual.

El foco en el resultado estructural resulta de utilidad para entender las cuentas fiscales desde una óptica de mediano y largo plazo. Este refleja el resultado fiscal que presentaría el gobierno central si la economía se ubicara cada año en su nivel de tendencia, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica y otros factores de naturaleza extraordinaria sobre los ingresos y gastos del gobierno.

Por mayor detalle respecto a la metodología del resultado fiscal estructural referir al documento específico en este mismo sitio.

1.2. Segundo Pilar de la Regla Fiscal: Tope de Gasto

Tal como establece el artículo 208 de la Ley N° 19.889, el tope indicativo de incremento del gasto real se implementará de manera tal que, en cada año, la variación del gasto primario del GC-BPS no supere la variación del PIB potencial estimado para el período considerado, es decir, 2,3%.

1.3. Tercer Pilar de la Regla Fiscal: Tope de Endeudamiento Neto

El numeral 6° del Artículo 85 de la Constitución de la República establece que a la Asamblea General le compete autorizar la deuda pública nacional a iniciativa del Poder Ejecutivo.

En la Ley 19.924, en sustitución de lo estipulado en la Ley N° 17.947, se propuso un nuevo marco jurídico para la autorización de endeudamiento público por parte de la Asamblea General, que complementa los primeros dos pilares de la nueva Regla Fiscal descriptos anteriormente. El mismo establece un límite al flujo de endeudamiento neto anual del Gobierno Central, definido como el total de la emisión de títulos de deuda pública de mercado y desembolsos de préstamos, deducidas las amortizaciones de títulos de deuda pública y préstamos, así como la variación de activos financieros durante el ejercicio.

2. Grupos técnicos externos

El objetivo de la institucionalidad fiscal es enmarcar la acción política en un escenario de sostenibilidad de las finanzas públicas. Según el artículo 210 de la ley N°19.889, se crearán dos nuevas instituciones técnicas que tendrán carácter honorario, técnico y políticamente independiente, es decir, sin participación política activa. Dichas instituciones colaborarán tanto en la provisión de insumos técnicos como en el debate respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas. El Ministerio de Economía y Finanzas designará un Comité de Expertos cuya función principal será proveer los insumos para realizar los cálculos del balance estructural. También designará un Consejo Fiscal Asesor a los efectos de asesorar al Ministerio de Economía y Finanzas en materia de la regla fiscal y sostenibilidad de la deuda.

El Poder Ejecutivo reglamentará el procedimiento para la selección de los miembros del Comité de Expertos y del Consejo Fiscal Asesor, así como sus funcionamientos respectivos. El proceso de selección de los integrantes será transparente con el objetivo de alcanzar la mayor idoneidad posible entre sus miembros.

2.1 Comité de Expertos

Se conformará por un grupo de analistas en representación de instituciones tales como Universidades, Centros de Estudios, Consultoras Económicas y otros, con capacidad técnica suficiente como para proveer estimaciones de las tasas de crecimiento anual de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), la Fuerza de Trabajo (FT) y la Productividad Total de los Factores (PTF), que servirán como insumos de la función de producción referida en el apartado 2.2. Estos se requerirán y publicarán una vez al año. Dicha instancia será inmediatamente posterior al último día hábil del mes de marzo, mes en el que se conoce el PIB efectivo del año anterior.

2.2 Consejo Fiscal Asesor

Se integrará por el Ministerio de Economía y Finanzas y un grupo menor de analistas respecto al comité anterior, con capacidad técnica suficiente como para asesorar al MEF en la estimación del PIB, tanto efectivo como potencial, así como también en la definición de las partidas de ingresos y egresos fiscales que deben ser depuradas por la brecha del PIB, y sus respectivas elasticidades.

3. Marco quinquenal móvil de las Proyecciones Fiscales

El marco temporal del presupuesto nacional es coincidente con el ciclo electoral. Consecuentemente, las proyecciones macroeconómicas y fiscales se han realizado únicamente para cada período de gobierno.

Procurando tender a un marco fiscal de mediano/largo plazo – en el que pueda visualizarse el impacto de políticas públicas implementadas en la actualidad más allá de los cinco años del período de gobierno - se propone elaborar proyecciones macroeconómicas y fiscales para períodos de cinco años móviles.

4. Rendición de Cuentas de mayor frecuencia

Parte importante de la institucionalidad fiscal incluye una buena comunicación con el mercado, analistas, calificadoras de riesgo e inversores. Por tanto, se incrementará la frecuencia con la cual se informará al mercado sobre el desempeño fiscal y crediticio del Gobierno.

Por un lado, se propone implementar una nueva comunicación semestral que informe al mercado sobre la situación de las finanzas públicas respecto a lo proyectado, actualización de pronósticos, etc. Se plantean dos instancias para la publicación de dichos informes. En primer lugar, coincidentemente con la publicación de insumos del Comité de Expertos y la interacción

con el Consejo Fiscal Asesor, el MEF, publicará información referente a la situación de las cuentas públicas del año calendario anterior y el cumplimiento del resultado fiscal estructural. En caso de incumplir con la regla fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá presentar las razones técnicas que explican los desvíos respecto a las metas de resultado y gasto.

La segunda instancia de publicación será en el mes posterior a la publicación oficial del PIB del primer semestre del año en curso.

Por otro lado, se publicará trimestralmente la evolución del endeudamiento neto acumulado en el ejercicio, según lo establecido en el nuevo marco legal para el endeudamiento del Gobierno.

5. Análisis de Sensibilidad bajo distintos escenarios

En la medida en que la ciencia económica trabaja sobre escenarios inciertos, se entiende importante cuantificar la probabilidad de ocurrencia del escenario económico base así como desarrollar eventuales escenarios alternativos y la posible trayectoria de las cuentas fiscales y el endeudamiento ante esas eventualidades. El Consejo Fiscal Asesor podrá brindar asistencia en la elaboración de escenarios alternativos al base, la posible trayectoria de los indicadores económicos ante tales eventualidades y la probabilidad de ocurrencia estimada en cada caso. En función de ello, el MEF elaborará trayectorias alternativas de endeudamiento público y el análisis de riesgos asociado.

6. Fondo de Estabilización

Conforme a lo establecido en el artículo 212 de la ley N° 19.889, en el caso de existir excedentes fiscales, dichos recursos podrán afectarse a un fondo de reserva para políticas contra-cíclicas con el objetivo de financiar políticas fiscales en fases recesivas del ciclo económico.