



Propuestas para mejorar la institucionalidad fiscal en Uruguay

Bibiana Lanzilotta Mernies



**1^{ra} Jornada de Política Fiscal y Tributaria
Montevideo, 16 de noviembre de 2022**



Contenido

- ⌚ Desarrollos globales recientes en materia de institucionalidad fiscal
- ⌚ La institucionalidad fiscal de Uruguay: fortalezas y debilidades
- ⌚ Propuestas para la mejora de la institucionalidad fiscal en Uruguay
- ⌚ Bibliografía



Desarrollos globales recientes en materia de institucionalidad fiscal



Un proceso continuo de evaluación y aprendizaje

Las reglas fiscales han sido revisadas desde sus primeros formatos y versiones: han evolucionado.

Tienen trayectoria de aplicación, lo que permite estudiarlas y analizar sus pros y contra, avanzando en la identificación de mejores diseños y en el análisis de las particularidades que muestran la aplicación de este tipo de instrumentos en países parecidos al nuestro (Barreix y Corrales, 2019)

¿En qué se enmarcan los pasos que ha dado Uruguay en materia de institucionalidad fiscal?

Intentan insertarse en lo que se conoce como **reglas de segunda generación**: ¿proceso?



¿Qué rasgos buscan tener las reglas de segunda generación?

- Tres pilares en que debe apoyarse la institucionalidad fiscal: i) las reglas fiscales; ii) las instituciones fiscales de mediano plazo; iii) las instituciones de monitoreo y de control de la gestión fiscal (*enforcement*)
- Las sucesivas revisiones han enfatizado que las RF deben ser **simples**, **flexibles** (capaces a responder a shocks, Schaechter, 2012) y **exigibles** en lo que refiere a su compromiso con la sostenibilidad fiscal (*trade-offs* entre las características deseables).
- **Simplicidad** es un rasgo que está muy asociado al grado de **transparencia** y a la **credibilidad**.

Deben estar precisamente diseñadas para posibilitar un monitoreo riguroso de su cumplimiento.



La reglas fiscales en tiempos de crisis

- A partir de la crisis financiera de 2008-2009, el uso de reglas fiscales basadas en el Resultado Fiscal Estructural (RFE) ha sido cuestionado crecientemente: el argumento principal guarda relación con que en tiempos de crisis, en que ocurrieron *shocks* negativos de gran magnitud, las revisiones de las estimaciones de brechas de producción (*output gap*) fueron, especialmente, importantes (Regling, 2022).
- Este tipo de enfoque presenta problemas metodológicos, ya que se basa en el cálculo un indicador que no es observable y que está sujeto a frecuentes revisiones en el transcurso del tiempo (a posteriori).
- Las brechas de producción estimadas por diversas instituciones internacionales arrojan resultados divergentes: esto subraya la dificultad de acordar cifras fiables.
- El vínculo entre resultados y aplicación de reglas fiscales depende del diseño de las mismas (Caselli *et al.* 2020).



El debate más reciente

- Grandes eventos cíclicos negativos (como la crisis de COVID-19) conllevan dificultades adicionales a las ya preexistentes en el diseño, implementación y aplicación de reglas fiscales (procedimientos técnicos).
- La revisión de los marcos fiscales han implicado un abandono de los esquemas reglados, sustituyéndolos por estándares fiscales: prescripciones cualitativas que dejan espacio para el juicio, junto con un proceso para decidir si los estándares se cumplen.
- Un aspecto central de diseño de las reglas fiscales es la adaptación a las características específicas de cada país: mediante el análisis estocástico de la sostenibilidad de la deuda pública coordinados por consejos fiscales independientes (Blanchard *et al.*, 2021).
- Las nuevas propuestas apuntan a simplificar reglas, reforzar papel de consejos fiscales independientes (Darvas *et al.*, 2018; Ilzetzki, 2021, Gaspar, 2020; Bénassy-Quéré, 2022).



Dotarlas de mayor flexibilidad

- **Extremar la flexibilidad:** constituye uno de los aspectos centrales que la discusión técnica y académica ha señalado para evitar un **círculo vicioso** asociado a la aplicación de las normas fiscales basadas en estimaciones sesgadas (del producto potencial y de la brecha de producción), que inducirían medidas adicionales de consolidación fiscal, socavando las posibilidades de recuperación, afectando la sostenibilidad de la deuda pública (Heimberger, 2020; 2021).
- **Marcos rígidos de reglas fiscales** son vistos como parte de la explicación de niveles bajos de inversión. En períodos de consolidación fiscal llevan a ajustar los gastos de capital, menos rígidos a la baja, y en períodos de expansión no se generan los incentivos para que se recuperen niveles más elevados de inversión, haciendo permanente parte de la pérdida (Delgado-Téllez *et al.*, 2020).



Evitar el sesgo procíclico

- **Revisiones de las estimaciones del producto potencial:** producen señales erróneas que inciden sobre la orientación de la política fiscal, pudiendo aumentar la presión para una más rápida consolidación fiscal, aplicada en el momento equivocado reduce el crecimiento económico y castiga la generación de empleo (Heimberger y Kapeller, 2017; Darvas, 2019; Fatas, 2019).
- **Prociclicidad y efectos a largo plazo de la estimación errónea del producto potencial:** puede dejar cicatrices económicas permanentes (por ejemplo, Fatas, 2019; Gechert *et al.*, 2019) y redundando en empeoramiento de deuda pública (Fatas y Summers, 2018).
- **Problemas vinculados a las estimaciones del output gap:** “sinsentido del output gap”, y riesgos asociados a las malas estimaciones (Tooze, 2019; Sanbu, 2019; Heimberger, 2020; Heimberger *et al.* 2019; Heimberger *et al.* 2017a, 2017b).



La nueva institucionalidad fiscal de Uruguay: aspectos positivos y limitaciones



Aspectos positivos

- Ha vuelto a poner sobre la mesa la discusión sobre la importancia del manejo sólido de la política fiscal: desde el punto de vista económico y social, para las economías, en general, y para Uruguay, en particular, es relevante **profundizar y mejorar la institucionalidad de la política fiscal**.
- Promovió el debate sobre las **nuevas reglas fiscales**.



Ausencia de compromisos y cláusulas de escape

- **Exigibilidad:** En su diseño actual la nueva regla fiscal carece de mecanismos de compromiso y exigibilidad. La actual regla establece una **meta indicativa**, que en cada Rendición de Cuentas se comparará con el RFE observado. No establece ningún tipo de **sanción**, ni de intervención del Poder Legislativo en caso de **incumplimiento** de dicha meta.
- **Inflexibilidad ante contingencias:** No se especifican posibles **cláusulas de escape** ni las vías de regreso (deberían estar bien definidas por la legislación). Una regla fiscal rígida puede, al contrario de lo que se pretende, **acentuar las fluctuaciones cíclicas, en lugar de estabilizarlas.**



Problemas metodológicos en la estimación del RFE

- Requiere de procedimientos rigurosos que permitan estimaciones robustas de lo que se denomina crecimiento potencial de la economía y de la brecha de producto: **la metodología aplicada hasta el presente mantiene varias zonas oscuras y descuidos técnicos.**
- La implementación de la regla fiscal **no ha tenido en cuenta la discusión actual acerca de los procedimientos estadístico-econométricos** más apropiados para estimar el crecimiento potencial y la brecha del producto.
- Existen **problemas en las estadísticas básicas** para el cálculo de algunos indicadores.



Ajustes en el diseño institucionalidad

- Las nuevas generaciones de reglas fiscales se sustentan en una **articulación consistente con otras instituciones presupuestarias**: los marcos fiscales de mediano plazo y los Consejos Fiscales independientes.
- Es fundamental asegurar la existencia de un **Consejo Fiscal** que sea **independiente del ciclo político**. Actualmente, el CFA es designado por el Poder Ejecutivo, lo que **no garantiza independencia** respecto a la entidad responsable de la conducción de la política fiscal.



Transparencia y rigor técnico

- La implementación de las reglas fiscales de RFE conlleva dificultades metodológicas, particularmente, en lo que refiere la determinación de los procedimientos de estimación de componentes inobservables y en lo que tienen que ver con el diseño del mecanismo de ajuste de las magnitudes fiscales, que deberían ser rigurosamente transparentes.
- Las estimaciones deben ser replicables por terceros, para lo cual se debe brindar toda la información necesaria (información necesaria y metodologías adecuadas).
- Las deficiencias en materia de transparencia comprometen la efectividad de las reglas fiscales para lograr el equilibrio presupuestario del gobierno (Gootjes y de Haan, 2022).

Sesgo procíclico

Las dificultades metodológicas que conlleva el cálculo de un RFE, sumado a la falta de claridad metodológica, el no establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento y las potestades que la ley otorga al Poder Ejecutivo, pueden contribuir a que la política fiscal profundice su sesgo procíclico y que se dificulte la necesaria transparencia.

Impulso Fiscal Uruguay (2018-2021)





Propuestas para la mejora de la institucionalidad fiscal en Uruguay



Ajustar definiciones y ampliar fuentes de información

(sin cambios en el diseño de la regla fiscal)

Función de Producción

- Estimación de la participación de los factores de producción (elasticidades).
- Definición de filtros aplicados a los distintos factores de producción para estimar el producto potencial

Estadísticas básicas

- Estimaciones de capital físico (actualizar estimaciones base de stock de capital).
- Estimaciones de capital humano (comparabilidad en la información referida al del mercado de trabajo 2020-2021 con ECH previas, entre otros).
- Reducir el error en las mediciones que se recogen en el residuo (PTF), reducir la “medida de nuestra ignorancia” ...

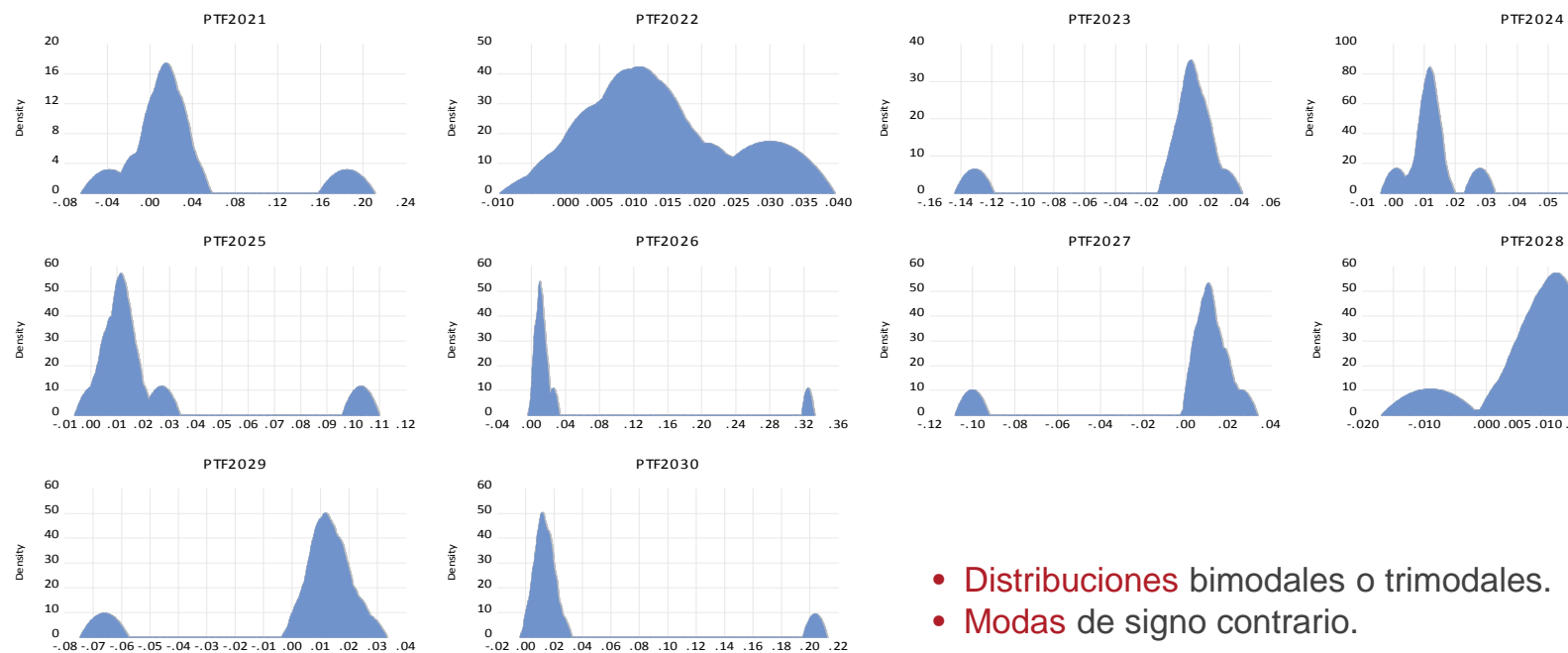


Mejorar estimaciones del Comité de Expertos

- Facilitar estimaciones pasadas de capital físico, capital humano, productividad total de factores y producto potencial.
- Precisar metodología para la estimación de cada factor (construcción de las proyecciones solicitadas).
- Mejorar el flujo de información.
- Aumentar base de integrantes y promover debates técnicos para mejorar calidad de las estimaciones y sus resultados.

Resultados del relevamiento (Informe del 07/02/22).

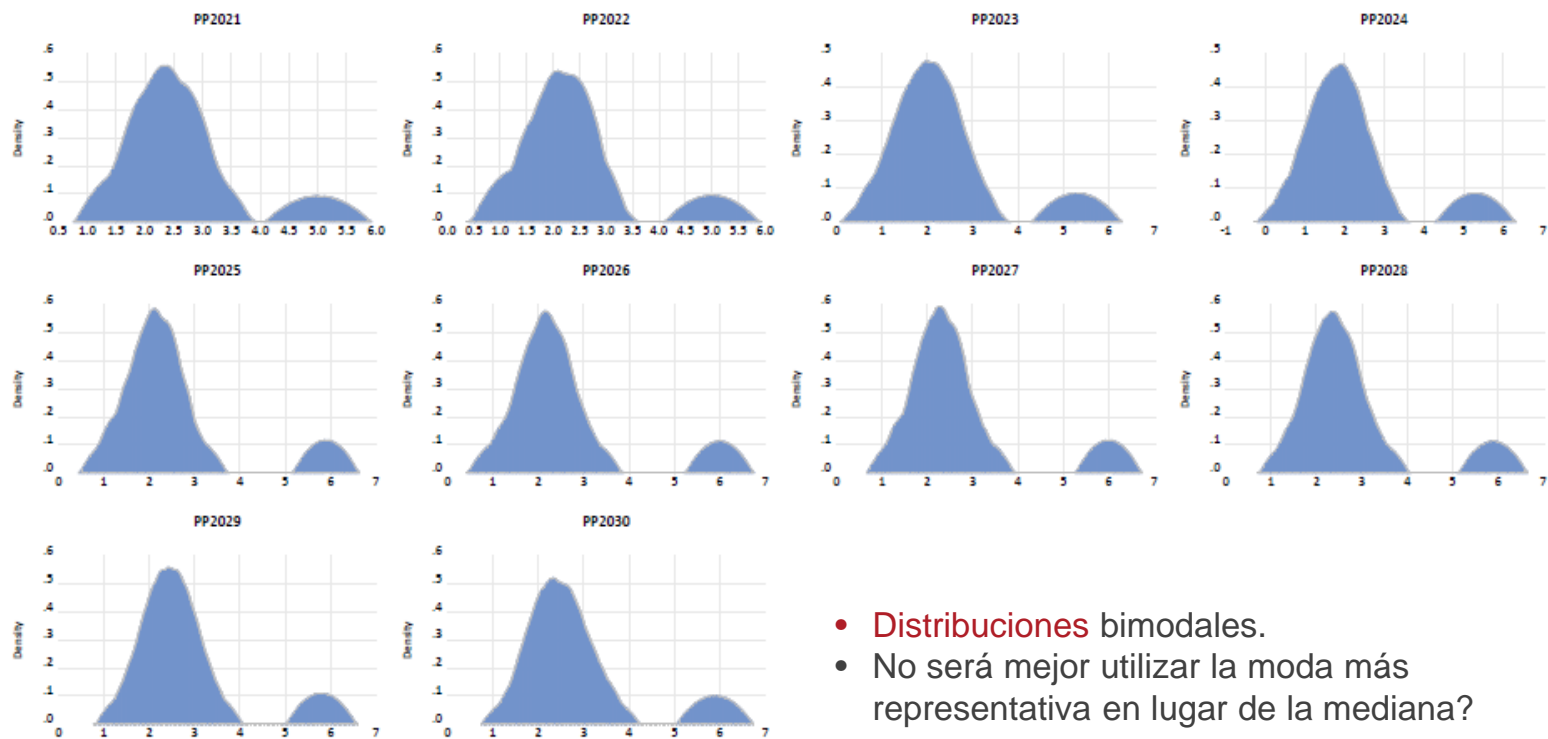
Tasa de crecimiento de la productividad total de factores entre 2021 y 2030
(distribución de las respuestas, estim. Kernel):



Resultados del relevamiento (Informe CFA, 21/02/22).

Tasa de crecimiento del PP entre 2021 y 2030

(distribución de las respuestas, estim. Kernel):



- **Distribuciones** bimodales.
- No será mejor utilizar la moda más representativa en lugar de la mediana?



Perfeccionar procedimientos metodológicos

Estimación del producto potencial y la brecha del producto a través de la comparación con otras trayectorias plausibles: incluyendo no sólo filtros univariados (algunos de los cuales se presentan en Informe CFA 7/7/22), sino considerando estimaciones multivariantes (basadas en modelos).

Determinación del RFE, precisando las estimaciones de elasticidades (al nivel de actividad) de los distintos componentes del gasto y de los ingresos fiscales.

Ajuste del RFE por partidas extraordinarias: no excluyendo componentes transitorios que se vuelven permanentes (gastos en vacunación, egresos por seguro de paro, ingresos tributarios, etc.).



Propiciar mayor transparencia

- **Publicación** de información pasada de factores de producción (capital físico, capital humano, productividad total de factores y producto potencial), forma de cálculo e información de base.
- Divulgar estimaciones de **elasticidades** de los componentes de gastos e ingresos fiscales respecto del nivel de actividad (y el procedimiento realizado para realizarlas).



Incorporar aportes de la literatura especializada

- Dar cuenta del **debate actual** acerca de la actualización de los marcos fiscales (Caselli *et al.*, 2022; Blanchard *et al.*, 2021, entre otros).
- Evitar la *doom loop-hysteresis* (Heimberger, 2021) y considerar las particularidades de las **economías volátiles** (Fanelli, 2012): el dilema entre sustentabilidad de la deuda y amortiguación del ciclo depende críticamente del grado de volatilidad del entorno.
- **Exceptuar la inversión** (y gastos vinculados a cambio climático): para evitar que las reglas fiscales tengan efectos no deseados, cualquier tope de gasto no debería afectar la inversión en infraestructura física (particularmente, en la baja del ciclo) en la medida en que se compromete el crecimiento de largo plazo, trasladando el problema hacia las generaciones futuras ([Agnès Bénassy-Quéré](#), 2022)



Introducir cambios normativos

- Introducción de mecanismos de flexibilidad (cláusulas de escape y salida bien diseñadas).
- Definición de mecanismos adecuados de exigibilidad.
- Fortalecimiento del papel del Consejos Fiscales como instancias independientes (que esta independencia se asegure legalmente).
- Afianzamiento de los mecanismos de transparencia y control

El marco vigente deposita demasiado poder en quienes estiman el producto potencial y la brecha del producto...

Los detalles técnicos son muy relevantes para la gobernanza fiscal: ¿es razonable que la orientación de la política fiscal dependa de estimaciones generadas a partir de procedimientos que implican revisiones de gran magnitud a lo largo del tiempo?



Valorar la contribución de los estándares fiscales

- Debate sobre sustituir reglas fiscales rígidas por **estándares fiscales** Blanchard *et al.* (2021), o mantener algunas reglas rediseñadas (reglas de gasto + regla de endeudamiento, Blanqué y Perrier, 2022) y reforzar marcos fiscales de mediano plazo (Caselli *et al.*, 2022).
- Evaluaciones específicas de cada país basadas en **análisis estocástico de la sostenibilidad de la deuda pública** (dirigidas por Consejos Fiscales nacionales independientes) y reforzar la gestión de riesgo fiscales y financieros.



En síntesis

- El **efectivo fortalecimiento de la institucionalidad fiscal** requiere de un diseño riguroso que debería definirse en el marco de una discusión profunda y seria, tanto en el plano político, como a nivel técnico y ciudadano.
- Una **institucionalidad que efectivamente fortalezca el manejo de la política fiscal debe sustentable y consensuada**, por lo que es importante promover el debate público sobre estas materias (Heimberger, 2022).
- El marco normativo de la institucionalidad fiscal debe formar parte de un amplio acuerdo político, institucional y cultural (ver Caselli *et al.*, 2022).



Muchas gracias





Bibliografía

Ardanaz, M.; Barreix, A & Corrales, L. F. (2019). Las reglas fiscales en América Latina. En Barreix & Corrales, 2019, Cap. 1. Inter-American Development Bank.

Ardanaz, M.; Barreix, A; Corrales, L. F. & Díaz de Sarralde, S.(2019). Las reglas fiscales: tipologías, funciones y complementariedad con otras instituciones fiscales. En Barreix & Corrales, 2019, Cap. 2 y 3. Inter-American Development Bank.

Barnes, S.; Botev, J.; Rawdanowicz, L. & J. Strásky (2016). Europe's new fiscal rules. Review of Economics and Institutions. Vol 7. N°1, Winter-Spring Article 2.

Barreix, A. D., & Corrales, L. F., editores (2019). Reglas fiscales resilientes en América Latina (Vol. 767). Inter-American Development Bank.

Bénassy-Quéré, A. (2022): How to ensure that European fiscal rules meet investment. VOX, CEPR Policy Portal.

Blanchard, O., Leandro, A., Zettelmeyer, J. (2021): Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards, PIE Working Paper No. 21-1.



Carlomagno, G. (2019). Una Reforma Necesaria en el Plano Fiscal. Blog SUMA
www.suma.org.uy/una-reforma-necesaria-en-el-plano-fiscal/

Caselli, F., L. Eyraud, A. Hodge, F. D. Kalan, Y. Kim, V. Lledo, S. Mbaye, A. Popescu, W. H. Reuter, J. Reynaud, E. Ture & P. Wingender. (2018). Second Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability. Nota para discusión FMI. Washington, D.C.: FMI.

Caselli, F., & Reynaud, J. (2020). Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy. *European Journal of Political Economy*, 63, 101873.

Caselli, F., Davoodi, H., Goncalves, C. & others. 2022. The Return to Fiscal Rules. IMF Staff Discussion Note 2022/002. Washington, DC: International Monetary Fund.

Darvas, Z. (2019): Uncertainty over output gap and structural-balance estimates remains elevated, Bruegel (June 17th 2019).



- Delgado-Tellez , M. , Gordo, E., Kataryniuk, I. & J. Pérez (2020): The decline in public investment: “social dominance” or too-rigid Fiscal rules? . Documentos de Trabajo N.º 2025, Banco de España.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals & M. S. Kumar. 2008. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54): 298–362.
- Fanelli, P. S. (2012). Reglas fiscales, ciclo y volatilidad macroeconómica. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, (9, 10).
- Fatas, A. & Summers, L. (2018): The permanent effects of fiscal consolidations, *Journal of International Economics*, 112, 238-250.
- Fatas, A. (2019): Fiscal policy, potential output, and the shifting goalposts, *IMF Economic Review*, 67, 684-702.
- Gaspar, V. (2020): Future of Fiscal Rules in the Euro Area. Keynote Address. Workshop on “Fiscal Rules in Europe: Design and Enforcement” DG ECFIN, Brussels.



Gechert, S., Horn, G. & Paetz, C. (2019): Long-term effects of fiscal stimulus and austerity in Europe, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 81(3), 647-666.

Gootjes, B., & de Haan, J. (2022). Do fiscal rules need budget transparency to be effective?. *European Journal of Political Economy*, 102210. Heimberger, P. & Kapeller, J. (2017): The performativity of potential output: Pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies, *Review of International Political Economy*, 24(5), 904-928.

Heimberger, P., Kapeller, J. & Schütz, B. (2017): The NAIRU determinants: What's structural about unemployment in Europe?, *Journal of Policy Modeling*, 39(5), 883-908

Heimberger, P., Kapeller, J. & Huber, J. (2020): The power of economic models: The case of the EU's fiscal regulation framework, *Socio-Economic Review*, 18(2), 337-366.

Heimberger, P. (2020): Potential output, EU fiscal surveillance and the Covid-19 shock, *Intereconomics*, 55(3), 167-174.



Heimberger, P. (2021): Reforming the EU's fiscal rules: Output gap estimates and fiscal policy in Belgium and beyond. Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw)

Ilzetzki, E. (2021). Fiscal rules in the European Monetary Union Fiscal rules in the European Monetary Union | VOX, CEPR Policy Portal .

Regling, K. (2022). EU Fiscal Rules: A Look Back and the Way Forward. *Inter Economics*, 57(1), 8-10.

Schaechter, M. A., Kinda, M. T., Budina, M. N., & Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the " Next-Generation" Rules: A New Dataset. *International Monetary Fund*. Regling, 2022

Sandbu (2019): The danger of nonsense output gaps, *Financial Times*,
<https://www.ft.com/content/031e426e-8c61-11e9-a24d-b42f641eca37>

Tooze (2019): Output gap nonsense, *Social Europe*, <https://www.socialeurope.eu/output-gap-nonsense>.