

***Fiscalidad y Ciclo Presupuestal  
en Uruguay:  
Lecciones, desafíos y recomendaciones***

**Sebastián Ithurralde, Agustín Iturralde, Gabriel Oddone y Joaquín Torres**

# **Contenido**

## **1. Contexto y fundamentos**

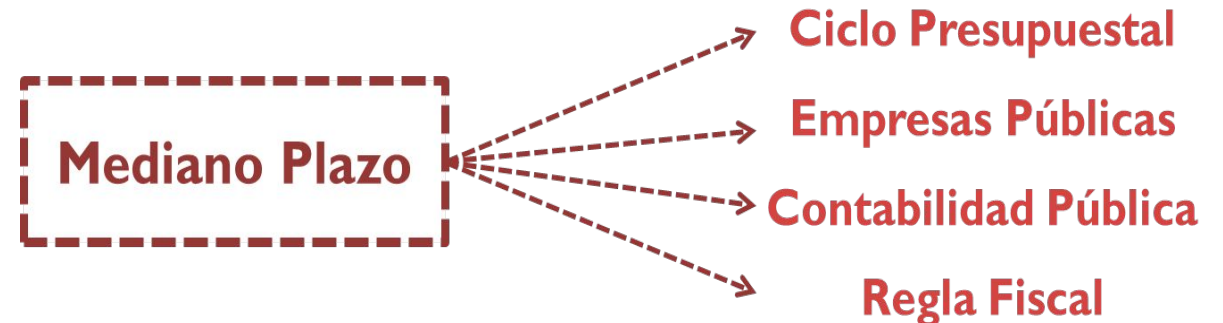
2. Lecciones de la historia fiscal reciente

3. Desafíos y recomendaciones sobre el ciclo presupuestal

4. Desafíos y recomendaciones sobre la regla fiscal

# Reformas fiscales y una nueva agenda

- **Estabilidad macroeconómica es condición necesaria** para asegurar prosperidad y cohesión social.
- Cuatro décadas de **apertura, estabilidad relativa y reglas de juego estables y predecibles.**
- **Consenso es insuficiente** para diferenciarse y seguir atrayendo inversiones.
- **Recuperar consistencia de política macroeconómica** con acciones de corto, mediano y largo plazo.
- **Fortalecer marco institucional y de gestión de las finanzas públicas.**



# **Contenido**

---

1. Panorama general

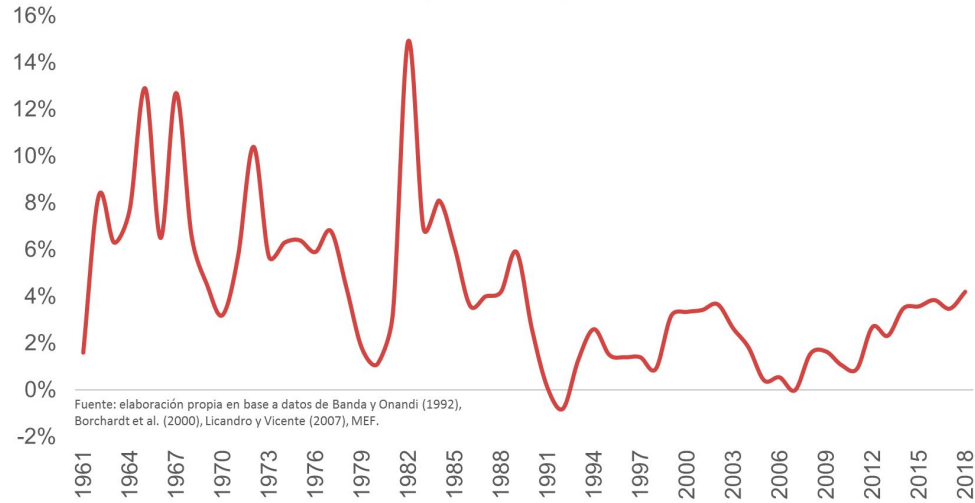
**2. Lecciones de la historia fiscal reciente**

3. Desafíos y recomendaciones sobre el ciclo presupuestal

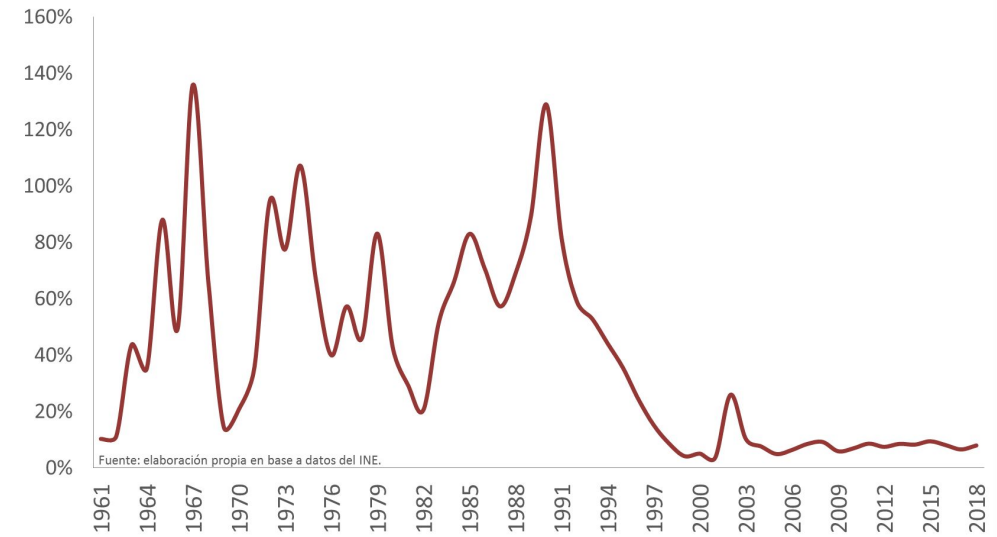
4. Desafíos y recomendaciones sobre la regla fiscal

# Ancla de la estabilidad macroeconómica

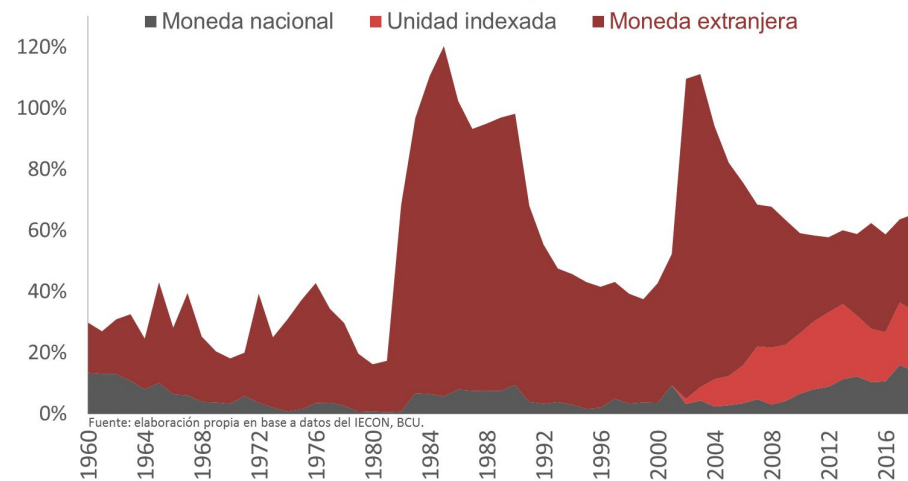
### Déficit fiscal global consolidado del Sector Público (% del PIB)



### Inflación (variación anual)



### Deuda pública en moneda nacional, extranjera e indexada (% PIB) (1960-2018)



**Limitada** efectividad estabilizadora de la **política monetaria** hace que la política fiscal sea clave

# Procíclica

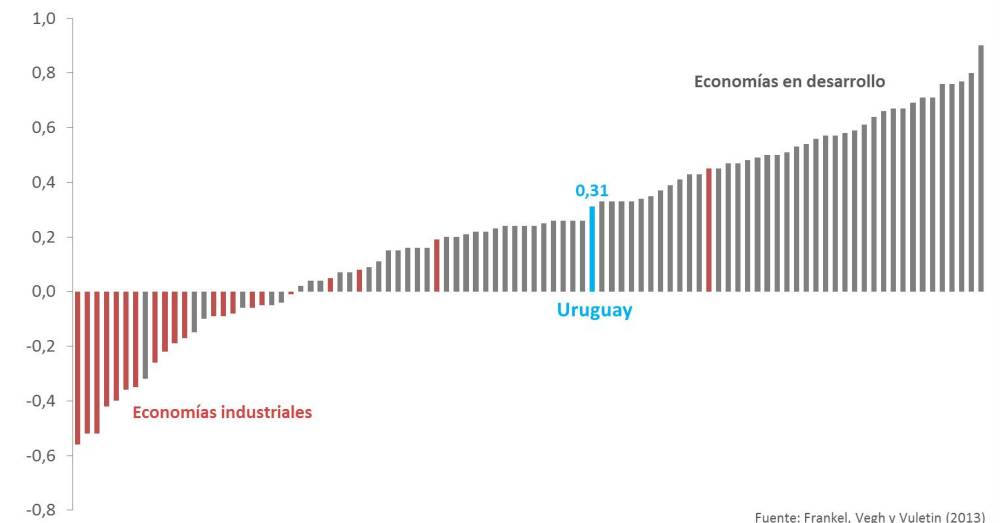
- Estructuras de ingresos intensivas en consumo y/o comercio exterior.
- Acceso imperfecto a mercados e insuficiente profundidad financiera.
- Distorsiones de naturaleza política.

**En Uruguay, la política fiscal tiene un comportamiento procíclico (Talvi & Vegh, 2005)**



- Mayor disociación entre volatilidad cíclica del PIB, ingresos, gastos e inversión pública, permiten especular **con una menor prociclicidad** (Lanzilotta, Rego y Regueira, 2014).
- **Menos dependencia del consumo privado.**

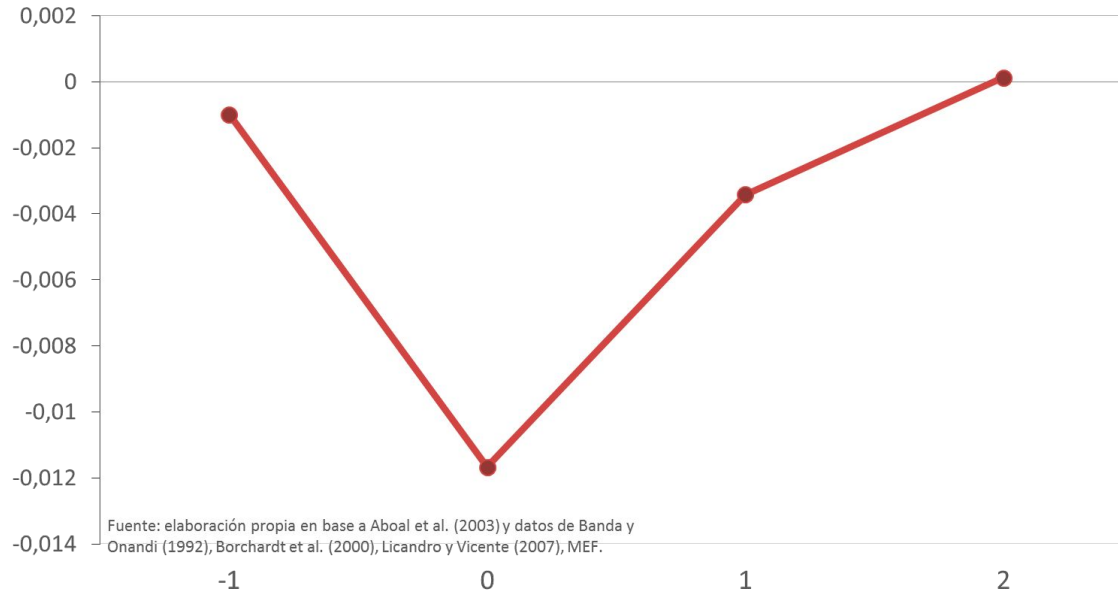
**Correlación entre los componentes cíclicos del gasto público y el PIB a nivel de países (1960-2009)**



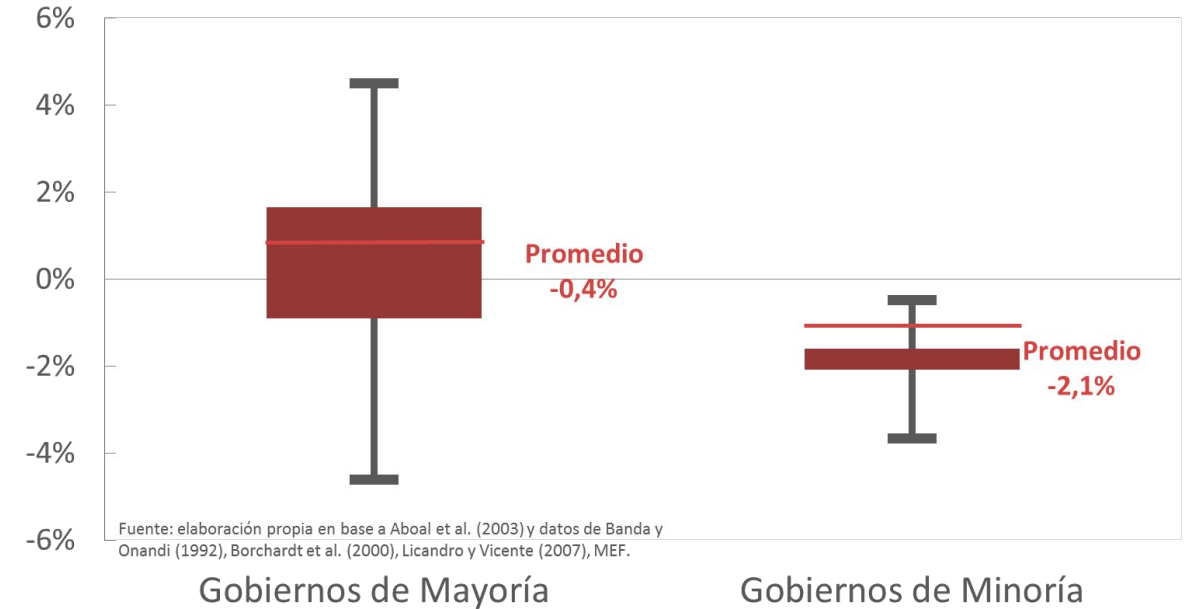
Fuente: Frankel, Vegh y Vuletin (2013)

# Ciclos electorales y naturaleza de los gobiernos

**Ciclo electoral y resultado fiscal del gobierno**  
(% del PBI)  
(1923-2018)



**Resultado gobierno central según tipo de gobierno**  
(% del PBI)  
(1923-2018)



Mejorar institucionalidad para que  
**política fiscal fortalezca su rol estabilizador**

# Sesgo anti - inversión

## Inversión pública:

- 22% del total.
- Fluctúa entre tres y cuatro veces más que el PIB y exhibe comportamiento **procíclico** (Román y Vázquez, 2013, Lanzilotta et al. 2014, Oddone, 2010).
- **Ajustes restringen financiamiento de infraestructura afectando el crecimiento** (Martner y Tromben, 2005).



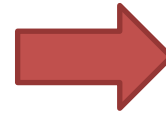
## Sesgo anti inversión:

- Elevada **rigidez** del gasto público promueve ajustes vía inversión.
- Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (1986) registra y consolida en **base caja** la inversión afectando el resultado corriente del sector público (Esponda, 2018).



# Relación confusa entre Poder Ejecutivo y empresas públicas

- EEPP contribuyeron con 0,35% del PIB al resultado fiscal consolidado del sector público en la última década.



- **Inversiones y precios** influenciados por factores que no necesariamente guardan relación con el negocio.
- **Relación confusa entre accionista y EEPP** limita inversiones, promueve esquemas inadecuados de gobierno corporativo y restringe transparencia.

- Proveer infraestructura y servicios en cantidad y calidad suficiente a **precios internacionalmente competitivos.**

- Evaluar **marcos de gestión y gobernanza**

- Revisar:

- Marco de **relación con Poder Ejecutivo.**
- Tratamiento contable de las inversiones.
- Marco legal para **asociación con capitales privados.**

# Contenido

1. Contexto y fundamentos
2. Lecciones de la historia fiscal reciente
- 3. Desafíos y recomendaciones sobre el ciclo presupuestal**
4. Desafíos y recomendaciones sobre la regla fiscal

# Principales atributos del ciclo presupuestal

## Gobernanza y reglado

Fragmentación

Dispersión e insuficiente reglado

Falta de institucionalización

## Lógica integral

*Top – down* incompleto

## Enfoques predominantes

Institucional

Quinquenal

Incremental => Inercial

## Recursos

Calidad de la información

Capital humano

## FRAGMENTACIÓN

- MEF y OPP tienen atribuciones y competencias consagradas normativamente aunque en términos generales => favorece **diferentes interpretaciones sobre roles y responsabilidades**.
- Falta de institucionalización facilita **cambios en la distribución de atribuciones y responsabilidades** en el proceso.
- A pesar de la falta de formalización, distribución de responsabilidades se traduce en **reestructuras en ambos organismos (UPN)**.
- Fragmentación institucional alcanza a los grupos de gasto => **exige coordinación estrecha**.

## REGLADO E INSTITUCIONALIZACIÓN

- **Regulación durante la etapa de elaboración es escasa** (diseño de la programación fiscal, elaboración presupuestal de los incisos, negociación entre el MEF y los incisos), y **vasta y detallada durante la fase de ejecución (TOCAF)**.
- Relevancia de las prácticas (o reglas informales) más que de las reglas => **asimetría de poder del MEF en la presupuestación es informal**.
- Informalidad y ausencia de criterios explícitos de asignación de gasto => **decisiones presupuestales son esencialmente políticas; juego no cooperativo**.

## TOP DOWN INCOMPLETO

- MEF es el actual propietario de la gestión presupuestal y cumple un rol clave en las asignaciones y reasignaciones de recursos presupuestales => **falta de flexibilidad para asignar los recursos** dentro de los Incisos.
- Incisos elevan propuesta presupuestal y negocian rubro a rubro (**foco en el control del gasto** para respetar tope agregado y **no en la asignación de recursos dentro del tope establecido al Inciso**).
- **Ministerios no internalizan tope fiscal** (contexto macro y proyecciones) en sus propuestas.
- **MEF es el garante del cumplimiento de la meta fiscal.**
- **Restricciones de información** impiden presupuestar en base a propuestas (programas, políticas).
- Organismos del artículo 220 de la Constitución gozan de iniciativa presupuestal frente al Parlamento, y Poder Legislativo (art. 108 de la Constitución) aprueba su presupuesto sin la participación del Poder Ejecutivo.

# Enfoques predominantes

## QUINQUENAL

- Permite fortalecer la **disciplina fiscal**.
- Provee un acuerdo marco sobre las metas fiscales y los lineamientos generales del presupuesto => **batalla redistributiva**.
- Falta de definiciones sobre responsabilidades por incumplimiento lo convierte en **herramienta indicativa**.
- **Complejo y potencialmente ineficaz planificar proyectos de inversión**.
- Margen de error de **proyecciones** con las que se estiman recursos.
- Horizonte coincide con ciclo electoral (**resiente visión LP**).

## INSTITUCIONAL

- Enfoque institucional de negociación y gestión.
- **Perspectiva funcional con fines expositivos** más que de gestión (áreas programáticas y programas).
- **Debilidades para incorporar enfoque por resultados**.

## INCREMENTAL

- Ventajas: sencillez; acuerdos políticos; ajustes.
- Consecuencias negativas para la **eficiencia** de la gestión y la programación financiera de los recursos públicos.
- **Partidas presupuestales** se encuentran **“protegidas”** de la evaluación.
- Prevalencia del gasto endógeno y rigidez en la asignación presupuestal.
- Inversión se convierte en variable de ajuste => **prociclicidad**.

## CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

- Importantes restricciones en la disponibilidad y utilización de la información (falta de sistemas de información); particularmente notorio en dos dimensiones claves **costos (gastos) y productos (servicios)**.
- Restricciones impiden **análisis crítico de las afectaciones presupuestales**, perdiéndose la oportunidad de generar eficiencias.
- Solicitud de presupuesto y asignación presupuestal pueda divergir de lo necesario para cumplir con el cometido del organismo.
- **Incentivos a sobreestimar las necesidades** de recursos.
- Rol de las **evaluaciones**.

## CAPITAL HUMANO

- Conocimiento está acumulado en funcionarios que están próximos a retirarse de la función pública.
- Existen vacíos en los tramos etarios intermedios dentro de la Administración.
- En algunos casos, existen debilidades en la formación específica en materia presupuestal.
- Profesionalización de la gestión presupuestaria y financiera.

# Recomendaciones

## Gobernanza y reglado

- Fragmentación
- Dispersión e insuficiente reglado
- Falta de institucionalización



Fortalecer el marco  
general

## Lógica integral

- Top – down  
incompleto



Avanzar en la  
presupuestación  
top–down

## Enfoques predominantes

- Institucional
- Quinquenal
- Incremental =>  
Inercial



Poner foco en los resultados  
Enfoque funcional  
Visión estratégica  
Retroalimentación

## Recursos

- Calidad de la  
información
- Capital humano



Desarrollar sistemas e  
instrumentos para mejorar la  
gestión presupuestal  
Fortalecer capacidades  
técnicas



# **Contenido**

---

1. Contexto y fundamentos
2. Lecciones de la historia fiscal reciente
3. Desafíos y recomendaciones sobre el ciclo presupuestal
- 4. Desafíos y recomendaciones sobre la regla fiscal**

# Contexto, consensos y controversias sobre sobre reglas fiscales

- Economías de mercado asociadas a sistemas de gobiernos democráticos suelen registrar desequilibrios fiscales (Ardanaz et al., 2019).
- Discusión vigente sobre contribución de las reglas fiscales. Existe consenso de los efectos positivos sobre las finanzas públicas, de limitar la discrecionalidad de los gobernantes.
- En las últimas tres décadas decenas de países avanzaron en la incorporación de reglas fiscales. En la región, Chile y Perú se destacan.
- Alternativas de regla: balance estructural, deuda, ingreso, gasto.

# Una regla fiscal basada en el gasto corriente

- Una regla fiscal que tome como base el **gasto corriente**.
- **Ventajas:** simplicidad, transparencia, control sobre la base y protección de inversión.
- **Desventajas:** falta de integralidad y flexibilidad. Importancia cláusulas de escape.
- La propuesta: limitar aumento del gasto corriente en una proporción de crecimiento del PIB.
  - Se consideraría el crecimiento promedio de un período de tiempo (ej: 4 años)
  - Se “permitiría” aumentar el gasto corriente en un porcentaje de ese crecimiento (50%, por ejemplo).
  - En este ejemplo si la economía creció a un promedio de 3% anual en los últimos cuatro años, el gasto corriente podría aumentar un 1,5% en el año.

## Segunda condición: endeudamiento

- Una **segunda condición** complejiza la regla pero hace más integral el abordaje al contemplar el nivel de endeudamiento bruto del sector público.
- Las **restricciones sobre el gasto corriente se irían haciendo más exigentes a medida que crece el nivel de endeudamiento** (Sureda et al., 2017). Por ejemplo:
  - Niveles de deuda pública muy bajos no tendrían restricciones al gasto corriente.
  - Niveles de deuda pública intermedios tendrían restricción moderada
  - Niveles de deuda pública altos tendrían restricción exigente al gasto corriente.

# Cláusulas de escape, alcance y marco institucional

- Buena parte del éxito de la regla se juega en contar con **cláusulas de escape bien diseñadas**.
  - Cuando la economía deja de crecer.
  - Ante crecimientos del PIB extraordinarios.
  - Doble condición sería una cláusula de escape en su misma.
  - Mecanismos de salida discrecionales. Necesidad de algún tipo de consejo fiscal.
- **Alcance**: Administración Central y Organismos del 220 de la Constitución (respetando su autonomía presupuestal).
  - En el caso de las empresas públicas quedarían excluidas salvo que representen un riesgo patrimonial.
- **Consejos fiscales** apoyan y monitorean. Pueden ser honorarios o profesionales. Importancia de independencia técnica.

***Fiscalidad y Ciclo Presupuestal  
en Uruguay:  
Lecciones, desafíos y recomendaciones***

**Sebastián Ithurralde, Agustín Iturralde, Gabriel Oddone y Joaquín Torres**