



Academia Nacional de Economía

Academia Nacional de Economía

OPINIÓN > ECONOMÍA

Política Fiscal y Reglas Fiscales: reflexiones sobre la Experiencia Uruguay

Política Fiscal y Reglas Fiscales. Reflexiones sobre la Experiencia Uruguay: escribe Ana Fostel para la Academia Nacional de Economía



Pablo PORCIUNCULA / AFP

Por Ana Fostel ¹

La política fiscal es diferente a la política monetaria. Existe un amplio consenso sobre las virtudes de delegar la política monetaria a bancos centrales independientes (con mandatos acotados de estabilidad de precios y estabilidad financiera). Pero dado que la política fiscal tiene efectos distributivos corrientes e intergeneracional directos, las decisiones sobre gasto, impuestos y deuda deben ser tomadas por miembros electos en democracias republicanas.

Una política fiscal responsable consta necesariamente de tres características.

En primer lugar, es **sostenible**. La sostenibilidad fiscal implica que el estado cumpla con su restricción presupuestaria intertemporal, de modo que el valor presente de sus superávits sea suficiente para el pago de su deuda en los plazos estipulados. Sostenibilidad fiscal no es sinónimo de austeridad fiscal. Hay países con gran tamaño del gasto público sostenibles y viceversa. La sostenibilidad refiere a la responsabilidad intergeneracional: que futuras generaciones no enfrenten una excesiva carga fiscal causada por un exceso de deuda contraída por las actuales generaciones.

En segundo lugar, **acota la discrecionalidad**. La discrecionalidad suele estar vinculada a medidas expansivas en un período de gobierno (generalmente en años electorales), a cuenta de ajustes posteriores en las siguientes administraciones, incurriendo en problemas de inconsistencia inter temporal en la toma de decisiones.

En tercer lugar, es **contracíclica**. Se debería ahorrar en tiempos de bonanza para poder incrementar el gasto cuando la economía se contrae. Evitar la prociclicidad supone la adopción de un enfoque estructural: los gobiernos deberían gastar los ingresos que normalmente tienen y no los que circunstancialmente pueden tener por efectos cíclicos. Esto permite mayores márgenes de maniobra para actuar en las recesiones y así reducir la volatilidad macroeconómica.

Las políticas fiscales en el mundo han mostrado sesgos importantes en las tres dimensiones antes mencionadas. Uruguay no ha sido una excepción: su política fiscal en los últimos 50 años fue caracterizada por un manejo en muchos casos insostenible, discrecional y procíclico.

Existe un amplio consenso de que las reglas fiscales ayudan a mitigar estos problemas. A fines de los '90 algunos países avanzados fueron pioneros en la adopción de reglas fiscales, práctica que fue extendiéndose hacia países emergentes y en desarrollo. La heterogeneidad en el diseño de reglas es alta: sobresalen las reglas de balance presupuestario y de endeudamiento, más recientemente han ganado incidencia también las reglas de gasto. Luego de la Gran Recesión de 2008, los marcos fiscales "de segunda generación" incluyeron importantes innovaciones: las cláusulas de escape, los mecanismos de corrección ante desvíos, la incorporación de las fluctuaciones cíclicas de la economía en el análisis fiscal, una mayor base legal y la inclusión de instituciones fiscales independientes (IFIs).

Uruguay capitalizó más de 20 años de experiencia internacional acumulada en la materia, incorporándose con cierto rezago a la tendencia global de reglas con diseño más complejo y la incorporación de instituciones fiscales. En 2020, se aprobó la ley N° 19.889, la cual adoptó un nuevo marco fiscal, incorporando algunos de los elementos de segunda generación e incluyendo la existencia de una regla con tres pilares: el resultado fiscal estructural (RFE) del

Gobierno Central-Banco de Previsión Social (GC-BPS), el tope de incremento del gasto primario real del GC-BPS y el tope de endeudamiento neto en dólares del GC (Ley N° 19.924 (art. 696-701)); así como la creación del Consejo Fiscal Asesor (honorario, técnico e independiente) y el Comité de Expertos.

Desde su incorporación, la regla fiscal se cumplió en sus tres pilares, y dicho logro produjo resultados concretos. Se redujo el déficit estructural en dos p.p. del PIB entre 2020 y 2022. Se restringió la posibilidad de excesos de gasto permanentes en pandemia (que, en muchos países, culminó con bruscos ajustes posteriores), dando espacio para medidas extraordinarias por el COVID-19, lo que permitió una política fiscal más bien acíclica en el bienio siguiente donde la economía se expandió por encima de su tasa potencial. Finalmente, se logró avanzar en la estabilización de la razón deuda a PIB del GC tras el shock negativo de la pandemia. Estos resultados se vieron acompañados por una reducción del riesgo país a niveles históricamente bajos y una mejora de la calificación crediticia por parte de las cinco agencias que evalúan a Uruguay.

Pasando raya y de cara al futuro estamos frente a una etapa de grandes desafíos. El comienzo del ciclo político-electoral 2023-2024 representará una prueba de madurez para la institucionalidad fiscal. Asimismo, la materialización en los últimos meses de algunos riesgos advertidos por el Consejo Fiscal Asesor en sus informes de febrero y julio de 2023 podría suponer un deterioro del balance efectivo y estructural. De hecho, el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas de junio 2023 presenta proyecciones, tanto del Resultado Fiscal Efectivo como del Estructural del GC-BPS, con un deterioro en comparación a las metas fiscales trazadas en la Rendición de Cuentas de junio 2022, lo que implica un enlentecimiento en el proceso de consolidación fiscal.

En este escenario, el debate a nivel público ha girado hacia la necesidad de fortalecer la institucionalidad fiscal. Esto es sin duda positivo. La institucionalidad fiscal debería ser transversal a los gobiernos y formar parte de las políticas estructurales de largo plazo del país. Por eso, es fundamental avanzar hacia una hoja de ruta que establezca de forma progresiva, sólida y realista prioridades sobre cómo continuar hacia una institucionalidad fiscal madura en Uruguay.

[1] Ana Fostel Aclaración: Las opiniones emitidas en esta columna son personales y no reflejan necesariamente la opinión colegiada del Consejo Fiscal Asesor.

Regla fiscal